ولاية الدولة في الرقابة على الأوقاف

الدكتور/ عصام خلف العنزي
أستاذ مساعد في قسم الفقه المقارن
والسياسة الشرعية - كلية الشريعة
والدراسات الإسلامية - جامعة الكويت

ملخص:

أخذ الوقف أهمية كبيرة في حياة المسلمين وخصوصاً إذا كان هذا الوقف للأعمال الخيرية، فكلما أَمِن الواقفون على أوقافهم ازداد الوقف، وكلما خشي الواقفون على أوقافهم انصرف الناس عن حبس أموالهم، لذلك كان للدولة دور مهم في بث الثقة في نفوس الناس وحماية الوقف من خلال إصدار التشريعات اللازمة لحمايته سواء تم اعتباره من الأموال العامة أو من الأموال الخاصة، وأيضاً من خلال الجهات التي تراقب وتدقق على الأوقاف، حيث كان للرقابة الشرعية التي يشرف عليها علماء متخصصون في علم الشريعة دور مهم في زيادة ثقة الناس بالمؤسسات الوقفية التي تشرف على أوقافهم، لذلك كان لزاماً الاهتمام بهذا الجانب وتطويره حتى يثق الناس بأن أوقافهم يصرف ريعها على ما وضعت لأجله.

المقدمة:

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد:

فإن الوقف يعتبر أحد الموارد المالية المهمة للصرف على أوجه الخير والبر، مما جعله مساهمًا رئيسًا في نهضة الأمة وتنميتها عبر العصور، يقول الإمام النووي – رحمه الله – عند شرحه لوقف عمر بن الخطاب رضي الله عنه لأرضه في خيبر: "وفي هذا الحديث دليل على صحة أصل الوقف، وأنه مخالف

لشوائب الجاهلية"[١]. أي أن الوقف مما اختص به المسلمون، ولم يعهده أهل الجاهلية قبل الإسلام.

وما قام به بعض الأمراء والسلاطين من محاولة الاستيلاء على الوقف، وتحجيم دوره تارة بفرض ضرائب على الأموال الوقفية، وتارة بإدخالها تحت إدارة الدولة، وتارة أخرى بتحويل غلاتها للسلطان أو لمن يرغب، دون اعتبار لشروط الواقف، حدا بالناس إلى العزوف عن الوقف؛ لعدم ثقتهم بتلك المؤسسات في إدارة شؤون الوقف.

أقول: إن هذه الممارسات لم تمنع بعض العلماء من التصدي لتلك الممارسات، وهو ما نستطيع أن نطلق عليه الرقابة الشرعية، التي تولى زمامها علماء أفذاذ، والتي عدّلت من بعض تلك الممارسات، وأعادت الثقة للناس في أوقافهم.

ومما زاد ثقة الناس في الوقف مرة أخرى بعض النماذج المشرقة والمتطورة لإدارات الوقف؛ كالأمانة العامة للأوقاف في الكويت، التي قدمت الوقف بحلة جديدة قام على الإشراف عليها علماء وسادة أفاضل، حيث واكبوا في إدارتهم لشؤون الوقف تطور الأفراد والمجتمعات، مما أسهم في خدمة أفضل للمجتمع. وهذا الأنموذج وغيره جعلنا نتساءل عن أهمية عمل الوقف في ظل ولاية الدولة، لأن هذا النموذج لم يكن ليحقق أهدافه إلا من خلال دعم الدولة، وتقديم التسهيلات الكثيرة له، فمن المهام التي قامت بها الدولة فرض الرقابة المالية والقانونية والإدارية؛ لكي تتأكد من تحقيق الوقف لأهدافه.

كما أن المتتبع لتاريخ الوقف يجد أن الوقف كان يؤدي دوره عندما وجد قضاة وعلماء يراقبون ويتابعون شؤون الوقف، وكلما ضعفت هذه الرقابة والمتابعة ضعف دور الوقف، وكلما قويت قوي دوره، فما الرقابة الشرعية المطلوبة؟ وكيف يتم تطويرها حتى تكون سياجًا منيعًا لحفظ الوقف من العابثين

---

(١) شرح صحيح مسلم ٨٦/١١، دار إحياء التراث العربي.

به؟

هذا ما حاولنا أن نجيب عليه في هذه الورقات، فإن أصبت فمن الله وحده، وإن أخطأت فمن نفسي ومن الشيطان.

وقد قمت بتقسيم البحث إلى عدة مطالب:

المطلب الأول: ملكية الوقف.

المطلب الثاني: ولاية الدولة على شؤون الوقف.

المطلب الثالث: الرقابة الشرعية على الأوقاف.

والحمد لله رب العالمين،،،

﴿رَبَّنَا لاَ تُؤَاخِذْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلاَ تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلاَ تُحَمِّلْنَا مَا لاَ طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَاغْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَآ أَنتَ مَوْلاَنَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ﴾.

المطلب الأول
ملكيـة الـوقـف

لقد أخذ الوقف حيزاً كبيراً في كلام الفقهاء، فلم يخل كتاب فقه – في الغالب – من إفراد باب للوقف يبين أحكامه وشروطه، كما أن انتقال ملكية الوقف أيضاً قد أخذ نقاشاً واختلافاً بين الفقهاء، وقبل استعراض هذا الخلاف أجد من الضروري ابتداء تعريف الوقف لغة واصطلاحاً:

أولاً – الوقف لغة:

الوقف في اللغة يأتي بعدة معانٍ، منها: السكون والحبس والمنع والإمساك والتأخير، يقال: وقفت الدابة تقف وقْفاً ووقوفاً أي سكنت، ووقفت الدار: حبستها في سبيل الله، ووقفت الرجل عن الشيء وقفاً: منعته عنه، وتوقَّف عن الأمر: أمسك عنه، ووقفْتُ قسمة الميراث: أخَّرتُه[(١)].

ثانياً – الوقف اصطلاحاً:

عرف الإمام السرخسي الوقف بأنه: حبس المملوك عن التملك من الغير[(٢)].

وعرفه المالكية بأنه: إعطاء منفعة شيءٍ مُدة وجوده لازماً، وبقاؤه في ملك معطيه ولو تقديراً[(٣)].

وعرفه الشافعية بأنه: حبس مال يمكن الانتفاع به مع بقاء عينه، بقطع التصرف في رقبته على مصرف مباح موجود[(٤)].

(١) المصباح المنير، مادة (وقف).
(٢) فتح القدير ٤١٨.
(٣) شرح حدود ابن عرفة ٢/٥٣٩.
(٤) مغني المحتاج ٢/٣٧٦.

وعرفه الحنابلة بأنه: تحبيس مالكٍ مطلق التصرف ماله المُنتَفع به مع بقاء عينه، بقطع تصرفه وغيره في رقبته، ويصرف ريعه إلى جهة بر تقرباً إلى الله تعالى(١).

ثالثاً – ملكية الوقف:

اختلف الفقهاء في ملكية العين الموقوفة إلى من تصير على ثلاثة أقوال:

القول الأول: أن الوقف ينتقل إلى ملك الله تعالى. وهو ما ذهب إليه الشافعية في الأظهر، والصاحبان من الحنفية، ورواية عند الحنابلة والظاهرية(٢). ويقصد بملكية الله تعالى لأعيان الوقف حجز هذه الأعيان عن التصرف البشري، يقول الإمام الرملي: "ينفك الوقف عن اختصاص الآدميين(٣)"، ويقول ابن عابدين: "المراد أنه لم يبق على ملكية الواقف، ولا انتقل إلى ملك غيره، بل صار على حكم ملك الله تعالى الذي لا ملك فيه لأحد سواه، وإلا فالكل ملك لله تعالى"(٤). واستدلوا على ذلك بعدة أدلة:

أ – ما روي عن عمر – رضي الله عنه– أنه قال: "تصدق بأصله، لا يباع، ولا يوهب، ولا يورث، ولكن ينفق ثمره"(٥)، فينفك اختصاص الآدمي عن الوقف، فلا يباع ولا يوهب ولا يورث، فالصدقة تقتضي خروجه من ملك الواقف؛ لأن الوقف إزالة الملك عن الرقبة والمنفعة على وجه القربة(٦).

---

(١) شرح منتهى الإرادات ٢/٣٩٧.

(٢) فتح القدير ٥/٤١٩، حاشية ابن عابدين ٦/٥١٩-٥٢١، الحاوي ٩/٣٧٣، المحلى لابن حزم ١٤٢٠، مغني المحتاج ٢/٣٨٩، كشاف القناع ٤/٢٥٤، شرح منتهى الإرادات ٢/٤٠٨، المغني مع الشرح لابن قدامة ٦/٢٠٩، الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف ٢/١١٦٧.

(٣) مغني المحتاج ٢/٣٨٩.

(٤) حاشية ابن عابدين ٦/٥٢١.

(٥) رواه البخاري في صحيحه، في كتاب الوصايا، باب ما للوصي أن يعمل في مال اليتيم وما يأكل منه بقدر عمالته، حديث رقم ٢٧٦٤.

(٦) المغني مع الشرح ٦/٢١١، فتح القدير ٥/٤٢٠.

ب - قياساً على العتق بجامع زوال الملك على وجه القربة، فكما يزول الملك عن رقبة العبد إلى الله تعالى والمنفعة للعبد، فكذلك الوقف يزول ملك الواقف إلى الله تعالى والمنفعة للموقوف عليه[1].

القول الثاني: أن الوقف يبقي على ملك الواقف. وهو ما ذهب إليه المالكية وأبو حنيفة وزفر، وهو قول عند الشافعية، ورواية عند الحنابلة، ولذلك عرّف الحنفية الوقف وفق هذا المعنى بأنه: "حبس العين على حكم ملك الواقف، والتصدق بالمنفعة ولو بالجملة"، وعرفه المالكية - كما ذكرناه سابقاً - بأنه: "إعطاء منفعة شيء مدة وجوده لازماً، وبقاؤه في ملك معطيه ولو تقديراً"[2].

إلا أن أصحاب هذا القول اختلفوا في حدود هذه الملكية، فقد وسع الإمام أبو حنيفة من هذه الملكية، فهو يقول: إن ملك الواقف على الوقف لا يزول إلا في حالتين، وهما: إذا حكم به الحاكم، أو علّقه الواقف بموته، فللواقف أو ورثته حق الرجوع عن الوقف، ومتى رجع هو أو ورثته ارتفع الوقف وأصبح كأن لم يكن، ويتصرفون في كل وجوه التصرف من بيع وهبة ورهن وغيرها من وجوه التصرف. أما المالكية، فقد ضيقوا هذه الملكية، فالواقف لا يحق له التصرف في العين الموقوفة بالبيع أو الهبة، ولا تورث عنه[3].

واستدلوا على بقاء ملك الواقف على العين الموقوفة بعدة أدلة، منها:

أ - قوله ﷺ لعمر بن الخطاب - رضي الله عنه -: "حبّس الأصل، وسبّل الثمرة"[4]، وفي رواية أخرى: "احبس أصلها، وسبّل ثمرها"[5]. وهذا

---

(١) تحفة المحتاج ٦/٢٧٢-٢٧٣، بدائع الصنائع ٥/٣٣٠، المغني مع الشرح ٦/٢١١-٢١٢.

(٢) فتح القدير ٥/٤١٨-٤١٩، حاشية ابن عابدين ٦/٥١٩، الذخيرة ٦/٣٢٦، ٣٢٧، الفواكه الدواني ٢/٢٥٢، نهاية المطلب ٨/٣٤١، الإنصاف٢/١١٦٧، الموسوعة الفقهية ٤٤/١٠٨، عقد الجواهر الثمينة ٣/٩٧٢، شرح حدود ابن عرفة ٢/٥٣٩.

(٣) الفواكه الدواني ٢/٢٥٢.

(٤) رواه البخاري في صحيحه، في كتاب الشروط، باب الوقف كيف يكتب؟ حديث رقم ٢٧٧٢.

(٥) رواه ابن ماجه في سننه، كتاب الصدقات، باب من وقف، حديث رقم ٢٣٩٧.

يقتضي بقاء الملك للواقف، وتسبيل منفعتها للموقوف عليهم، فلا يوجد ما يدل على نقل ملكية الواقف.

ب - استدلوا بالقاعدة الفقهية: "بقاء ما كان على ما كان"[١]، فالواقف كان مالكاً قبل الوقف، فتبقى ملكيته على الوقف حتى يثبت ما يزيلها، وحيث لم يثبت ذلك؛ فإن الوقف لا يزال على ملك الواقف[٢].

ج - أن الوقف نوع من أنواع القُرب التي يتقرب بها العبد لربه، للثواب الحاصل منه، ولا يحصل الثواب إلا إذا كانت عين الوقف ملكاً للواقف وباقية على ملكه؛ لأن غرضه التصدق بغلته دائماً[٣]، فلا يتحقق التصدق الدائم عندما ينقطع الملك.

د - أن الواقف لم ينقطع تعلقه وملكيته بالوقف، بدليل أن له ولاية التصرف عليه، وذلك بصرف غلاته لمستحقيها، وتعيين النُّظار والمشرفين عليه، فغاية الوقف صرف منافعه كالعارية[٤]، فالعارية بذل المنفعة مع بقاء ملك العين على يد صاحبها.

هـ - لا يمكن صرف الوقف إلى غير مالك؛ لأنه حينئذ يشبه السائبة، وهو منهي عنها[٥].

و - واستدل المالكية بأوقاف الصحابة، وهي مشهورة بالحرمين بشروطها وأحوالها، وقد منعوا فيها البيع والهبة ينقلها سلفهم عن خلفهم، مما يعتبر إجماعاً[٦].

---

(١) الذخيرة ٦/٣٢٨.
(٢) فتح القدير ٥/٤١٩.
(٣) تبيين الحقائق ٣/٣٢٥، فتح القدير ٥/٤٢٠.
(٤) فتح القدير ٥/٤٢٢.
(٥) المرجع السابق.
(٦) الذخيرة ٦/٤٢٣، ٤٢٤.

القول الثالث: أن ملكية الوقف تنتقل إلى الموقوف عليه إن كان الموقوف عليه آدميّاً معيناً، أو جمعاً محصوراً. وذهب إلى هذا القول: الحنابلة في ظاهر المذهب، والشافعية في قول[١].

واستدلوا على ذلك بعدة أدلة:

أ - أن الوقف سبب يزيل ملك الواقف إلى من يصح تمليكه، وهو الموقوف عليه، فيجب نقل الملك إليه؛ كالهبة تنتقل بها الملكية إلى الموهوب له[٢].

ب - لو كان الوقف تمليكاً للمنفعة المجردة دون خروجها من ملك الواقف؛ لأصبح الوقف غير لازم كالعارية[٣].

ج - أن امتناع الموقوف عليه التصرف في الرقبة لا يمنع الملك؛ كأم الولد، فإنه يملكها ولا يملك التصرف في رقبتها[٤].

ومرجع الخلاف بين الفقهاء كما يقول الإمام ابن تيمية: بسبب اعتقاد الفقهاء بأن الملك يعتبر جنساً واحداً يتماثل في أنواعه، وليس الأمر كذلك، بل الملك هو القدرة الشرعية، والشارع قد يأذن للإنسان في تصرف دون تصرف، ويملكه ذلك التصرف دون هذا، فيكون مالكاً ملكاً خاصّاً، ليس هو مثل ملك الوارث، ولا ملك الوارث كملك المشتري من كل وجه، بل قد يفترقان[٥].

فالقول أن الواقف يملك عين الوقف قول سديد، إلا أن هذا الملك هو من نوع خاص، فلا يحق للواقف التصرف فيه بالبيع والهبة وغيرهما، ولكن يحق له نوع آخر من التصرف؛ كتعيين النظار والمشرفين على الوقف، وتعيين من يستفيد من هذا الوقف، فالواقف له نوع من التصرف في الوقف. وهذا التقسيم في الملكية ليس بغريب عن الفقه الإسلامي، فالفقهاء قسموا الملك إلى ملك

---

(١) كشاف القناع ٤/٢٥٤، الإنصاف ٢/١١٦٧، نهاية المطلب ٨/٣٤١.
(٢) كشاف القناع ٤/٢٥٥، المغني مع الشرح ٦/٢١٢.
(٣) المراجع السابقة.
(٤) المغني مع الشرح ٦/٢١٢، كشاف القناع ٤/٢٥٦.
(٥) مجموع فتاوى ابن تيمية ٣١/٢٤٣.

تام[١]، وملك ناقص[٢]، ورتبوا عليها أحكاماً مختلفة، وقسموا الملكية إلى ملكية عامة، وملكية خاصة، ورتبوا عليها أيضاً أحكاماً مختلفة، فالملك ليس على درجة واحدة، وليس نوعاً واحداً[٣].

ومما يترتب على الخلاف السابق بين الفقهاء في مرجعية ملك الوقف إلى من تصير: هل ترجع إلى ملك الله تبارك وتعالى، أم تبقى الملكية على ملك الواقف، أم تنتقل إلى ملك الموقوف عليهم؟ تظهر مسألة مهمة، وهي: هل الوقف يعتبر من الأموال العامة، أم من الأموال الخاصة؟

وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

هل الوقف يعتبر مالاً عامّاً؟

إن مما يترتب على انتقال ملكية الوقف مدى اعتبار الوقف مالاً عامّاً؛ لأن هذا الأمر له أهمية بالغة في معرفة حدود ولاية الدولة على الوقف، ولذلك كان من الضروري معرفة المال العام في القانون، والمصطلحات المرادفة له في الفقه الإسلامي.

المال العام في القانون:

نصت المادة (٨٧) من القانون المدني المصري على ما يلي:

"تعتبر أموالاً عامة: العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم (بقرار جمهوري)، أو قرار من الوزير المختص.

وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم".

(١) الملك التام: هو الذي يخوِّل صاحبه حق التصرف المطلق في الشيء الذي يملكه. معجم المصطلحات المالية والاقتصادية، د. نزيه حماد ٤٤١، دار القلم.

(٢) الملك الناقص: هو الذي لا يكون لصاحبه فيه كمال التصرف. معجم المصطلحات المالية والاقتصادية ٤٤٢.

(٣) محاضرات في الوقف، للإمام محمد أبو زهرة ١٠٤، دار الفكر العربي.

وجاء أيضاً في نص المادة (٨٨) ما يلي:

"تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم (قرار جمهوري)، أو بقرار من الوزير المختص، أو بالفعل، أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة".

وقد تميز هذا القانون عن القانون القديم بأنه وضع معايير للمال العام، وقواعد تضبطه، فقد كان القانون المدني القديم – كما جاء في نص المادة (٩) منه– ينص في بيان مطول على ما يعتبر من الأموال العامة، عن طريق ذكر أمثلة لما يعتبر من المال العام دون تحديد أو قواعد تضبط المال العام.

ولكي يتحقق للمال وصف المال العام لابد من توافر شرطين:

الشرط الأول: أن يكون مملوكاً للدول أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة، أي لأحد أشخاص القانون العام؛ كوحدات الإدارة المحلية، والمؤسسات العامة.

وقد ورد النص على ذلك في المشروع التمهيدي رقم (١١٩)؛ حيث جاء فيه:

"تعتبر أموالاً عامة: العقارات والمنقولات المملوكة للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم، وتخرج هذه الأموال عن التعامل، فلا يجوز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم".

غير أن لجنة المراجعة حذفت لفظ "المملوكة" من الفقرة الأولى، حيث كان الخلاف بين أهل القانون قائماً في شأن الوضع القانوني للدولة على أملاكها العامة، فيما إذا كانت مالكة لها بالمعنى الفني الدقيق، أم أنها تتولى حراستها فقط.

إلا أن الدستور قد حسم هذا الخلاف بإقرار حق الملكية للأموال العامة، بأن ورد النص في المادة (٣٠) منه على أن: الملكية العامة (وهي ملكية الأموال العامة) هي ملكية الشعب.

وأوضح التعديل الدستوري الجديد لهذه المادة أن: "الملكية العامة هي ملكية الشعب، وبأنها تتمثل في ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة"[١].

ويؤكد ذلك أيضاً أن عملية التخصيص للمنفعة العامة يجب أن تمر بمرحلتين:

الأولى: أن تنقل الدولة أولاً المال الخاص إلى ملكيتها الخاصة، فيدخل الشيء في الملك الخاص للدولة.

الثانية: أن تخصص الدولة هذا المال للمنفعة العامة بطريق رسمي أو بطريق فعلي[٢].

وعليه، فإن الشيء إذا كان مملوكاً لشخص طبيعي أو لشخص اعتباري خاص كشركة أو جمعية، فإنه لا يمكن أن يصبح شيئاً عامّاً إلا إذا اكتسبت الدولة أولاً ملكية هذا الشيء بطريق من الطرق المقررة لكسب الملكية؛ كالعقد، أو الأيلولة للوفاة بدون وارث، أو بطريق نزع الملكية[٣].

الشرط الثاني: أن يتم تخصيص المال للمنفعة العامة بالفعل، أي بحكم الواقع أو بمقتضى قانون أو قرار جمهوري، أو قرار من الوزير المختص.

ولما كانت الصفة العامة للمال ترتبط بتخصيصه للمنفعة العامة، فإن بقاء هذه الصفة يدور مع التخصيص وجوداً وعدماً، وهذا الارتباط واضح فيما قرره القانون بأن الأموال تفقد صفتها العامة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة كما جاء في نص المادة (٨٨) السابق[٤].

---

(١) النظام القانوني للأملاك العامة والخاصة المملوكة للدولة وللأشخاص الاعتبارية ولهيئات الموانئ المصرية، للدكتور أحمد محمود جمعة، ص٩، ١٠، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط ٢٠٠٩.

(٢) أحكام التصرف في أملاك الدولة العامة والخاصة في ضوء القضاء والفقه، للمستشار أسامة عثمان ٢٥، ٢٦، منشأة المعارف بالإسكندرية.

(٣) المرجع السابق ص ١٦.

(٤) الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، للدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا، ص ١١٣، دار المطبوعات الجامعية.

وقد اعتمد القانون المصري تحديد المقصود "بالتخصيص للمنفعة العامة": التفسير الواسع الذي يضمن – بصفة عامة – الاحتفاظ بصفة المال العام للأموال التي تكون مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة، أو لخدمة المرافق العامة، فالأموال العامة في القانون المصري تضم طائفتين من الأموال:

الأولى: الأموال المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور، مثل: الطرق والشوارع والجسور وشواطئ البحر والحمامات العامة وكتب المكتبات العامة، سواء أوجدتها الطبيعة بدون تدخل من الإنسان كالأنهار، أم كانت من تهيئة الإنسان كالحدائق العامة.

الثانية: الأموال المخصصة للمرافق العامة، مثل محطات وقاطرات السكك الحديدية، وكذلك بيوت العدالة؛ لتخصيصها لمرافق العدالة، وكذلك المدارس ومعاهد البحث العلمي بحكم تخصيصها لمرفق التعليم[١].

وسوف أورد ثلاثة أمثلة لها علاقة بموضوع الوقف، وهي على النحو التالي:

المثال الأول – المساجد:

من ضمن الأمثلة التي تم النص عليها بأنها من الأموال العامة: العقارات ذات الغرض الديني، مثل المساجد[٢]. وقد جاء ذلك صريحاً في القانون المدني الأهلي القديم؛ حيث نصت الفقرة التاسعة على أن من الأموال العامة: "الجوامع وكافة محلات الأوقاف الخيرية المخصصة للتعليم العام، أو البر والإحسان، سواء أكانت الحكومة قائمة بإدارتها، أم بصرف ما يلزم لحفظها وبقائها".

ومعنى ذلك: أن الجوامع التي لا تقوم الحكومة بالإشراف والإنفاق عليها لا تعتبر أموالاً عامة، بل من الأموال الخاصة، وإن كانت تعتبر وقفاً طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية.

---

(١) المرجع السابق ١١٤-١١٧.

(٢) أحكام التصرف في أملاك الدولة ١٩، ٢٠.

وأيضاً في القانون المدني الحالي، فإن حكم المساجد لم يتغير، إذ يتجه غالبية أهل القانون نحو اعتبار المساجد من الأموال العامة إذا قامت الدولة بإدارتها والصرف عليها، أما المساجد التي يقوم الأفراد بإنشائها والصرف عليها، فإنها لا تعتبر من الأموال العامة إلا إذا تنازل عنها أصحابها، وتم وضعها تحت سلطان الدولة فتولت إدارتها والإنفاق عليها من موازنتها الخاصة[١].

وفي ذلك قضت محكمة النقض بتاريخ ١٥/٥/١٩٥٨، بأن شرط اعتبار الأماكن المخصصة للعبادة والبر والإحسان من الأملاك العامة طبقاً لنص الفقرة السابعة من المادة التاسعة من القانون المدني القديم، هو أن تكون في رعاية الحكومة تدير شؤونها، وتقوم بالصرف عليها من أموال الدولة، ولذلك نص الحكم على ما يلي:

"فإذا كان الثابت أن وزارة الأوقاف لم تتول إدارة الأعيان المتنازع عليها بصفتها الحكومية، وإنما بوصفها ناظرة عليها شأنها في ذلك شأن أي فرد من الأفراد يعهد إليه بإدارة شؤون الوقف، فإنه ليس من شأن هذا النظر أن يخلع على هذا المال صفة المال العام"[٢].

المثال الثاني – صناديق النذور:

من الأمثلة التي يضربها أهل القانون لتخصيص المنفعة العامة بمقتضى قرار وزاري: تخصيص أموال صندوق النذور للمنفعة العامة بقرار وزير الأوقاف رقم (٢٢) لسنة ١٩٧١، الصادر بشأن اللائحة التنفيذية لصناديق النذور التي ترد للمساجد والأضرحة التابعة لوزارة الأوقاف، حيث تنص المادة (٢) من هذا القرار على ما يلي:

"تخصص حصيلة صناديق النذور العامة في الأغراض الآتية:

أ – إصلاح المساجد والأضرحة وتأثيثها، ورعاية كل ما يتعلق بشؤونها.

---

(١) الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة ١٣٧، ١٣٨.

(٢) المرجع السابق ١٣٨.

ب – مكافآت العاملين الذين يبذلون مجهوداً غير عادي في مجال الدعوة الإسلامية.

ج – الاحتفالات الدينية والموالد.

د – إعانة العاملين بالمساجد والأضرحة في حالات الضرورة القصوى.

هـ – الإسهام في دعم صندوق التأمين الصحي بالوزارة، بما يعين على رعاية العاملين بالمساجد والأضرحة صحيّاً.

وتطبيقاً لأحكام هذا النص، فقد انتهت اللجنة الثانية لقسم الفتوى بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة في ١٩٧٣/١/١، إلى اعتبار أموال صندوق النذور العام أموالاً عامة تخضع في صرفها للقواعد المالية التي تطبق في شأن المال العام، تأسيساً على أن المال المتبرع به، بعد أن تتم إجراءات التبرع، يخرج عن ملكية المتبرع، ويدخل في ملكية المتبرع إليه المساجد، أو وزارة الأوقاف باعتبارها المشرفة عليها، وفي كلتا الحالتين فإن المال يدخل في ملكية الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية الإدارية (وزارة الأوقاف)، كما أن هذه الأموال خصصت للمنفعة العامة، وهي رعاية الأماكن التي تقام فيها الشعائر الدينية وصيانتها وتأثيثها، وتشجيع نشر الدعوة الإسلامية، ومن ثم فقد توافرت في أموال صندوق النذور العام شرط المال العام(١).

المثال الثالث – إدارة هيئة الأوقاف لأموال الوقف:

صدر المرسوم بقانون رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ بشأن إلغاء الأوقاف الأهلية، وقصرها على جهات البر، ثم صدر القانون رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم وزارة الأوقاف، وأناط بوزارة الأوقاف إدارة الأوقاف الخيرية، والأوقاف التي لا يُعرَف مستحقوها، والأوقاف التي ألغيت بالمرسوم بقانون رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢، ثم صدر القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية، ونص على أن: تختص الهيئة بإدارة واستثمار أموال الأوقاف الخيرية،

(١) النظام القانوني للأملاك العامة والخاصة ١٢، ١٣.

باعتبارها نائباً عن وزير الأوقاف في هذا الشأن؛ لأن وزير الأوقاف كان يتولى إدارة أموال الأوقاف باعتباره ناظراً للوقف، وإذ يعتبر الوقف من أشخاص القانون الخاص، فإن ما يصدر من هيئة الأوقاف في نطاق إدارة الوقف لا يصدر منها بوصفها سلطة عامة، وإنما باعتبارها نائباً عن ناظر الوقف، ويترتب على ذلك أن قيام هيئة الأوقاف بإدارة أموال الوقف لا يخلع على أموال الأوقاف صفة المال العام، ولا يجعل من قراراتها قرارات إدارية، ولا تعتبر المنازعات التي تثور بشأنها منازعات إدارية، ومن ثم لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في تلك المنازعات.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا ذلك بحكمها الصادر في القضية رقم ١٠٤ لسنة ٢٣ قضائية "دستورية"، بجلسة ٢٠٠٥/١/٩، حيث قررت أن أموال الأوقاف تعتبر بصريح المادة (٥) من القانون رقم (٨٠) لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف أموالاً خاصة مملوكة للوقف، باعتباره- عملاً بنص المادة (٣/٥٢) من القانون المدني- شخصاً اعتبارياً، وهو يدخل بحسب طبيعته في عداد أشخاص القانون الخاص، ولو كان من يباشر النظر عليه شخصاً من أشخاص القانون العام، إذ يظل النظر- في جميع الأحوال- على وصفه القانوني مجرد نيابة عن شخص من أشخاص القانون الخاص، وفي هذا نصت المادة (٥٠) من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ بأحكام الوقف على أن: (يعتبر الناظر أميناً على مال الوقف، ووكيلاً عن المستحقين..).

ومن ثم، فإن قيام وزير الأوقاف إنما يكون كأي ناظر من أشخاص القانون الخاص، وعلى ذلك، فإن النص المطعون به، وهو البند (ح) من المادة (١) من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥، في شأن الحجز الإداري المعدّل بالقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٥٨، فيما تضمنه من النص على جواز اتباع إجراءات الحجز الإداري، عند عدم الوفاء بما يكون مُستحقّاً لوزارة الأوقاف من إيجارات الأعيان التي تديرها بصفتها ناظراً، مؤداه إلحاق نشاط هذه الأوقاف- في هذا النطاق- بالأعمال التي تقوم عليها المرافق العامة، واعتبارها من جنسها، وإخضاع تحصيلها دون مقتضى لتلك القواعد الاستثنائية التي تضمنها قانون الحجز الإداري، بما يخالف نص المادة (٦٥) من الدستور.

ذلك أن مبدأ الخضوع للقانون المقرر بها يفترض تقيد أشخاص القانون الخاص في مجال نشاطها، واقتضاء حقوقها بقواعد ووسائل هذا القانون دون غيرها، فلا يكون الخروج عليها إلا لضرورة وبقَدَرها، فإذا انتفت تلك الضرورة- كما هو حال النص الطعين- فإنه يكون قد وقع في حمأة المخالفة الدستورية، وأضافت المحكمة القول بأن القضاء بعدم دستورية نص البند (ح) من المادة (١) من قانون الحجز الإداري، من شأنه عدم جواز اتخاذ إجراءات الحجز المنصوص عليها في المادة (٢) من ذات القانون قِبل المدعي، وبالتالي فإن الطعن عليها بعدم الدستورية أصبح لا محل له، حيث نصت المادة (٢) المشار إليها على أنه: (لا يجوز اتخاذ إجراءات الحجز إلا بناء على أمر مكتوب صادر من الوزير، أو رئيس المصلحة، أو المحافظ، أو المدير، أو ممثل الشخص الاعتباري العام، حسب الأحوال، أو مَن يُنيبه كلٌّ مِن هؤلاء في ذلك كتابة "[(١)].

ويلاحظ من خلال هذه الأمثلة أن القانون اعتبر المساجد وصناديق النذور أموالاً عامة، مع أن الدولة لا تملك هذه الأموال، فالمساجد وإن كانت الدولة تقوم بالإشراف عليها وإدارتها والإنفاق عليها، إلا أن الدولة لا تملكها، ولذلك فإن الدولة لو أرادت تخصيص المساجد في غير النشاط الذي أنشئت من أجله، فإنها لا تستطيع أن تفعل ذلك، كما في الأموال العامة الأخرى؛ لأن الدولة لا تملك تلك المساجد، وإن كانت الدولة تستطيع أن تستبدل موقع المسجد إذا احتاجت إليه، بشرط توفير مكان آخر بديل عنه، كما سيأتي بيانه لاحقاً.

والأمر كذلك في موضوع صندوق النذور، فإن المتبرّع لم يملّكه للدولة، وإنما قصد صرفه في أوجه البر والخير، والدولة يقتصر دورها على الإشراف على صرف هذه الأموال لمستحقيها.

إلا أن القانون عندما نظر إلى أموال الوقف، فإنه لم يعتبرها من الأموال العامة. وقد استندت المحكمة الدستورية في رأيها السابق إلى أن ما يصدر من هيئة الأوقاف في نطاق إدارة الوقف لا يصدر عنها بوصفها سلطة عامة، وإنما باعتبارها نائباً عن ناظر الوقف.

---

(١) النظام القانوني للأملاك العامة والخاصة ٢٢-٢٤.

وعليه، فإن الأموال التي تديرها هيئة الأوقاف تعتبر مالاً خاصّاً، فقد نصت المحكمة الدستورية في حكمها السابق على ما يلي: ".. وهو يدخل بحسب طبيعته في عداد أشخاص القانون الخاص، ولو كان من يباشر النظر عليه شخصاً من أشخاص القانون العام، إذ يظل النظر في جميع الأحوال – على وصفه القانوني – مجرد نيابة عن شخص من أشخاص القانون الخاص".

والناظر من أول وهلة يظن أن هناك تناقضاً بين الصور السابقة؛ إذ إن المساجد تعتبر وقفاً في الشريعة الإسلامية، والدولة إنما تدير هذا الوقف وتشرف عليه كما تدير الأموال الوقفية، فلابد أن يكون لهما نفس الحكم. وهذا الأمر لا يبعد عما هو موجود في الفقه الإسلامي، الذي جعل للمسجد خصوصية تختلف عن باقي الأعيان الموقوفة، يقول الإمام ابن تيمية: "وأما المساجد ونحوه فليس ملكاً لمعين باتفاق المسلمين، وإنما يقال: هو ملك لله"[١]، بل حتى القائلين بأن الوقف يبقى على ملك الواقف قد أعطوا المسجد حكماً يختلف عن الأعيان الموقوفة الأخرى، فلا يجوز بيعه أو هبته. ومما يخفف هذا الأمر أيضاً أن القانون في خصوص حماية المال العام قد أضاف إلى المال العام بُعداً آخر، وهو أن ما تديره الجهات العامة يعتبر مالاً عامّاً وإن لم تكن الدولة تملكه، فقد جاء في الفصل الأول من القانون الكويتي رقم (١) لسنة ١٩٩٣، بشأن حماية الأموال العامة، مادة رقم (٢) ما يلي:

"يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون ما يكون مملوكاً أو خاضعاً بقانون لإدارة إحدى الجهات الآتية، أيّاً كان موقع تلك الأموال في داخل البلاد أو خارجها:

أ – الدولة.

ب – الهيئات العامة والمؤسسات العامة.

ج – الشركات والمنشآت التي تساهم فيها الجهات المُبيَّنة بالبندين السابقين

---

(١) مجموع الفتاوى ٣١/٢٣٣.

بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها بصورة مباشرة، أو غير مباشرة، عن طريق شركات أو منشآت تساهم الدولة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو غيرها من الأشخاص المعنوية في رأسمالها بنصيب ما، ويعتد في تحديد نسبة رأس المال المشار إليها بمجموع الحصص التي للدولة، أو غيرها من كافة الهيئات ذات الشخصية المعنوية العامة، أو الشركات المشار إليها.

فقانون حماية الأموال العامة أضاف بعداً آخر للمال العام، وهو إدارة إحدى الجهات العامة لمرفق ما، وهذا يعتبر إضافة جديدة على القانون المدني، كما أن قانون حماية الأموال العامة اعتبر مشاركة الدولة مع جهات أخرى وفق نسبة محددة يحيل المال إلى مال عام، وهو ما لم يكن موجوداً في القانون المدني أيضاً.

وفي ضوء ما سبق، فإن مال الوقف لا يعتبر مالاً عامّاً وإن أسبغ عليه القانون الحماية التي للمال العام، وهذا من الأمور المستحسنة؛ لأن في ذلك حماية للأموال الوقفية، فعقوبة الاعتداء على المال العام دائماً ما تكون مغلظة، مما يزجر الكثير من الناس عن الاعتداء عليه.

وبقي أن نشير إلى أمر مهم، وهو: هل يعتبر المال العام كمصطلح يوازي ويرادف مصطلح "ملك الله" أم لا؟

قلنا سابقاً: إن بعض الفقهاء ذهبوا إلى أن الوقف ينتقل إلى ملك الله تعالى، وقلنا: إن الفقهاء يقصدون بذلك انفكاك الوقف عن اختصاص الآدميين[١]، أي أن الآدميين ليس لهم سلطة على أعيان الوقف، كما أنهم لا يستطيعون التصرف بها، وإنما لهم حق الانتفاع بريع هذه الأعيان. ومصطلح "ملك الله" يعبر عنه أحياناً "بملك جماعة المسلمين"، يقول الإمام ابن تيمية: "... وإنما يقال: هو ملك لله، وقد يقال: هو ملك لجماعة المسلمين[٢]"، فالوقف – ولاسيما إذا كان خيريّاً – يشابه المال العام في أن كلاً منهما مبذول لجمهور الناس، كما أنهم لا

(١) نهاية المحتاج ٥/ ٣٨٥.

(٢) مجموع الفتاوى ٣١/ ٢٣٣.

يملكون هذه الأعيان، فمن هذه الناحية يمكن أن نقول: إن "ملك الله تعالى" يشابه مصطلح "المال العام".

إلا إنني أعتقد - والله أعلم - أن مصطلح "ملك الله تعالى" يختلف عن مصطلح "المال العام" في عدة أمور:

١ - أن الدولة تملك شخصية اعتبارية على إثرها تستطيع إبرام العقود وفسخها، وهو ما لا نستطيع قوله في مصطلح "ملك الله تعالى".

٢ - أن الدولة تملك تغيير تخصيص المال العام إذا رأت مصلحة في ذلك، وتغيير شروط التخصيص، إلا أنها لا تملك ذلك في الوقف إلا في الحالات الضرورية، كما سيأتي بيانه في استبدال عين الوقف؛ لأن الوقف على ما شرطه الواقف، وقد نص الفقهاء على أن شرط الواقف كنص الشارع لا يملك أحد تغييره، فإذا قلنا: إن الوقف يبقى على ملك الله، فإن الدولة لا تملك تخصيصه، بخلاف مرافقها العامة.

٣ - أن الواقف إذا عين ناظراً للوقف، فإن الوقف ينتقل إلى ملك الله، كما ذهب إليه بعض الفقهاء، وليس للدولة سلطة عليه، بل باتفاق أهل القانون فإن الوقف في هذه الحالة يعتبر مالاً خاصّاً، فلو كان مصطلح "ملك الله" يرادف مصطلح "المال العام"؛ لاعتُبر في هذه الحالة الوقفُ مالاً عامّاً، وهو ما لم يقل به أحد من أهل القانون.

٤ - أن الوقف إذا اعتبرناه يبقى على ملك الله، فإن الإنفاق عليه يكون من ريع الوقف، بخلاف المال العام، فإن الإنفاق عليه من مال الدولة.

وبالتالي أرى أن مصطلح "المال العام" يوازي مصطلح "بيت المال"، فبيت مال المسلمين يدخل في خزينة الدولة، ويصرف في مصالح الناس، وينتفع الناس جميعاً منه، كما هو الحال في المال العام.

المطلب الثاني
ولاية الدولة على شؤون الوقف

اختلفت نظرة الفقهاء في مدى ولاية الدولة على شؤون الوقف تبعاً لممارسات الدولة على الوقف، فذهب بعض الفقهاء إلى أن ولاية الدولة على الوقف تعتبر من أهم أسباب القضاء على استقلالية الوقف واستمراره، بل والاستيلاء عليه، مما أدى إلى انقطاع هذا المورد الذي كان يمد كثيراً من جهات الخير بالنفع.

فولاية الدولة على الوقف حمَلتْ من كانوا يرغبون في الوقف على أن يمسكوا أيديهم عن حبس الأموال؛ لأنهم يدركون أن الدولة تتصرف في الأموال الموقوفة وريعها وفق ما تريد، لا وفق ما يريد الواقفون، كما أن تدخل الدولة وسيطرتها على كل المرافق أثبت فشلها في المحافظة على المال العام، وفي تحقيق النمو الاقتصادي وزيادة الدخل، مما اضطرها إلى الخصخصة؛ لأن القطاع الخاص أكثر حرصاً على المال وتثميراً له من القطاع العام(١).

وذهب البعض الآخر إلى أن ولاية الدولة على الوقف فيه مصلحة للوقف، حيث يستفيد الوقف من قدرات الدولة، وما يتاح لها من خبرات وأدوات لإدارة الوقف.

وللوقوف على حقيقة الأمر نقول: إن الوقف لم يخل في القديم من ولاية الدولة عليه، سواء أكان من يمارس هذه الولاية السلطان نفسه، أو أن يعهد بها إلى آخرين؛ كالقاضي وغيره من النظار، يقول الإمام الماوردي: "وأما عن مشارفة السلطان للوقف، فإنها على ضربين: عامة وخاصة، فأما العامة فيبدأ بتصفحها وإن لم يكن فيها متظلم؛ ليجريها على سبيلها، ويمضيها على شروط واقفها إذا عرفها من أحد ثلاثة أوجه: إما من دواوين الحكام المندوبين لحراسة

---

(١) ولاية الدولة على الوقف.. المشكلات والحلول، ص٢٢، ٢٦، أ. د. محمد الدسوقي، مقدم لمؤتمر الأوقاف الثاني- جامعة أم القرى.

الأحكام، وإما من دواوين السلطنة على ما جرى فيها من معاملة، أو ثبت لها من ذكر وتسمية، وإما من كتب قديمة تقع في النفس صحتها، وإن لم يشهد الشهود بها؛ لأنه ليس يتعين الخصم فيها، فكان الحكم أوسع منه في الوقوف خاصة.

وأما الوقوف الخاصة، فإن نظره فيها موقوف على تظلم أهلها عند التنازع فيها لوقفها على خصوم مُتعيَّنين، فيعمل عند التشاجر فيها على ما تثبت به الحقوق عند الحاكم، ولا يجوز أن يرجع إلى ديوان السلطنة، ولا إلى ما يثبت من ذكرها في الكتب القديمة إذا لم يشهد بها شهود مُعدَّلون "(١).

ويقول ابن جماعة في تقرير عمل ولي الأمر في الوقف: "النظر في أوقاف البر والقربات، وصرفها فيما هي له من الجهات، وعمارة القناطر، وتسهيل سبل الخيرات "(٢).

ويقول الإمام الجويني في حق ولي الأمر بأن يعهد ببعض الأمور إلى آخرين ما يلي: "واستنابة الإمام لابد منها، ولا غنى عنها، فإن الإمام لا يتمكن من تولي جميع الأمور وتعاطيها، ولا يفي نظره لمهمات الخطة ولا يحويها، وهذه القضية بينة في ضرورات العقول، ولا يستريب اللبيب فيها.. حتى تكون الخطة بكلاءته مربوطة، فهو يرعاهم كأنه يراهم، وإن شط المزار، وتقاصت الديار "(٣).

فإذا كان لولي الأمر سلطان على نفوس وأموال الرعية الخاصة، ألَا يكون له ولاية على أموال الوقف التي وجدت للبر والخير لعامة المسلمين. فالوقف وإن كان في بدايته قرار فردي، إلا أن نفعَه عامٌّ على الموقوف عليهم، مما يمكن الدولة من الإشراف والرقابة عليه، ونصوص الفقهاء تؤكد أن للدولة نظراً وولاية على الوقف، سواء أكان الناظر هو الإمام، أم مَن يُنيبه الإمام من قضاة أو غيرهم.

---

(١) الأحكام السلطانية، للماوردي ١٠٣، ١٠٤، دار الكتب العلمية.

(٢) تحرير الأحكام في تدبير أهل الإسلام، لابن جماعة ٦٧.

(٣) غياث الأمم في التياث الظُّلَم، للإمام الجويني ١١٦-١١٧، دار الدعوة.

فالاجتهاد الإسلامي قد أقر لولي الأمر فرداً كان (رئيس دولة مثلاً)، أو جماعة (**مجلساً نيابياً** مثلاً)، أن يحد من شمول بعض الأحكام الشرعية وتطبيقها، أو يأمر بالعمل بقول ضعيف مرجوح، أو يمنع بعض العقود أو الأشياء المباحة أصلاً إذا اقتضت ذلك مصلحة طارئة، كل ذلك بشرط أن يكون الهدف من هذه التصرفات تحقيق مصالح الجماعة بمعاييرها الشرعية؛ لأن من القواعد الشرعية: أن التصرف على الرعية منوط بالمصلحة(١).

وقد يعترض البعض على هذا بأن الفقهاء اختلفوا فيمن له حق الولاية على الوقف إلى عدة آراء:

أولاً - المذهب الحنفي:

ففي ظاهر مذهب الحنفية أن الولاية للواقف، ثم لمن يوليه من بعده، فإن لم يعين أحداً فهي للقاضي(٢).

ثانياً - المذهب المالكي:

منع المالكية الواقف من الولاية بالقدر الذي يتنافى مع الحيازة الصحيحة، ثم تكون الولاية لمن يشترط الواقف له الولاية، فإن أغفل الواقف أمر من يتولَّى الوقف فينظر:

أ - إن كان الموقوف عليه غير معين، أو على معين لا يملك أمر نفسه، فالولاية للقاضي يُولِّي من يشاء.

ب - أما إن كان الموقوف عليه معيناً مالكاً أمر نفسه، فالولاية في الوقف إليه وإلى مَن يختاره متولياً على الوقف(٣).

---

(١) المدخل الفقهي العام، مصطفى الزرقا ١/٢١٧.

(٢) رد المحتار على الدر المختار، لابن عابدين ٦/٦٣٣، ٦٣٤، دار الكتب العلمية.

(٣) الشرح الصغير، للدردير ٤/١١٦، ١١٧، دار المعارف، وعقد الجواهر الثمينة، لابن شاس ٣/٩٧٣، دار الغرب.

ثالثاً – المذهب الشافعي:

وأما الشافعية فذهبوا إلى أن الولاية للواقف لا تثبت إلا بالشرط عند إنشاء الوقف، فإن لم يشترط الولاية لنفسه وجعلها لغيره؛ كانت الولاية لمن شرطت له، فإن لم يجعلها لأحد، فقد اختلف الشافعية:

أ – ذهب فريق إلى أن الولاية تبقى للواقف؛ لأن النظر يكون له بالشرط، فإذا لم يشترط لغيره، فهو لم يسقط حقه لأحد ينبغي له النظر.

ب – وذهب فريق آخر إلى أن الولاية تنتقل إلى الموقوف عليه؛ لأنه صاحب الغلة، فهو صاحب الرعاية عليها، والولاية تابعة لها.

ج – وقال فريق: إنها للحاكم؛ لأنه يتعلق به حق الموقوف عليه، وحق من ينتقل إليه الوقف من بعده، فكان الحاكم أحق بولايته؛ لأنه الحافظ لحق كل من لا يستطيع حفظ حقه، ولأن الولاية على الوقف في هذه الحال شاغرة، والحاكم ولي من لا ولي له. وهذا هو الراجح في المذهب الشافعي[١].

رابعاً – المذهب الحنبلي:

إن مذهب الحنابلة قريب من مذهب الشافعية، فقد ذهبوا إلى أن الولاية لمن شرطه الواقف له، سواء أكان هو أم غيره، فإذا مات من شرطت له الولاية، أو لم تشترط لأحد؛ فإن الولاية لا تثبت للواقف بحال، إلا أنهم فرقوا بين حالتين:

أ – إذا كان لجهة عامة أو على غير محصورين، فإن الولاية في هذا للحاكم.

ب – أما إذا كان الوقف على آدمي معين محصور، سواء أكان عدداً أم واحداً، فالنظر للموقوف عليه؛ لأنه يختص بنفعه، فكان نظره إليه كملكه المطلق، وقيل: إن النظر يكون للحاكم[٢].

---

(١) مغني المحتاج، للشربيني ٢/٣٩٣، دار إحياء التراث العربي.

(٢) كشاف القناع، للبهوتي ٤/٢٦٥-٢٦٩، دار الفكر.

فكلام الفقهاء هذا يبين أن الولاية للأفراد، سواء كان واقفاً أم موقوفاً عليهم، وليس للدولة، وإنما الدولة تتولى الوقف عند عدم وجود الأفراد، وبالتالي فإن ولاية الدولة ولاية ثانوية وليست أصلية، ومما يؤكد هذا أن الفقهاء قد نصوا على أن الولاية الخاصة عند وجودها مقدمة على الولاية العامة؛ لأنها أقوى منها، كما جاء في القواعد الفقهية: "الولاية الخاصة أقوى من الولاية العامة"[(١)].

فمثلاً: متولي الوقف، ووصي اليتيم، وولي الصغير ولايتهم خاصة، وولاية القاضي بالنسبة إليهم عامة، وأعم منها ولاية إمام المسلمين، فولاية المتولي والوصي أقوى من ولاية القاضي، وولاية القاضي أقوى من ولاية إمام المسلمين، لأنه كلما كان أقل اشتراكاً كان أقوى تأثيراً وامتلاكاً، وكلما كانت الولاية مرتبطة بشيء مما فوقها في العموم، كانت الولاية العامة كأنها انفكت عما خصصت له الولاية الخاصة، ولم يبق لها إلا الإشراف، إذ القوة بحسب الخصوصية لا الرتبة. وبناء على هذا الأصل قال الزركشي: "ولهذا لا يتصرف القاضي مع وجود الولي الخاص وأهليته"[(٢)].

أقول: إن كلام الفقهاء السابق لا ينفي أن الأصل في الولاية هو الدولة؛ لأن الواقف لو شرط الولاية لنفسه أو لغيره، فإن للحاكم أو للقاضي الحق في إلغاء هذه الولاية إذا لم تكن مستوفية للشروط التي نص عليها الفقهاء؛ كأن يكون الواقف له أهلية التبرع، بأن يكون حرّاً مالكاً بالغاً عاقلاً[(٣)]، وكذا فيما يتعلق بنظار الوقف، فإن الدولة تراقبهم وتحاسبهم لمعرفة إن كانت تصرفاتهم موافقة لحكم الشرع وشرط الواقف أم لا.

فالناظر وإن كان له ولاية مباشرة على الوقف، إلا أن هذا لا ينفي أن هناك ولاية للدولة على هذا الوقف، يقول الإمام البهوتي: "ولا نظر لحاكم مع الناظر، ويتوجه مع حضوره، لكن للحاكم النظر العام، فيعترض عليه، أي على الناظر

(١) الأشباه والنظائر، للسيوطي ٢٨٦، الأشباه والنظائر، لابن نجيم ١٨٦.

(٢) الموسوعة الفقهية ٤٥/١٥٧، ١٥٨.

(٣) فتح القدير ٥/٤١٨.

الخاص، إن فعل ما لا يسوغ"[١]. وهذا النظر يسمى نظر الإحاطة والرعاية[٢]، ومثل ذلك نظر الإمام في استبدال الوقف.

فالولاية كما يقسمها الفقهاء: إما ولاية عامة؛ كالإمامة الكبرى، وولاية القاضي، وإما ولاية خاصة، وهي تنقسم إلى ولاية على النفس، وولاية على المال، ومنها الولاية على نظارة الوقف، إلا أن الفقهاء نصوا على أن الولاية الخاصة تنتقل إلى الولاية العامة عند عدم وجود من يقوم بالولاية الخاصة؛ لأن السلطان ولي من لا ولي له[٣].

ونص الإمام البهوتي على أن الواقف إذا لم يجعل النظر لأحد عند إنشاء الوقف، وكان الوقف على جهة عامة، أو على غير محصورين؛ كالمساجد والقناطر والمساكن، فالولاية إلى حاكم المسلمين؛ لأنه ليس له متولٍّ معين يشرف عليه ويرعاه، وللحاكم أن ينيب فيه من شاء؛ لأن الحاكم لا يمكنه تولي النظر بنفسه، لتعدد ما نيط به من واجبات، وألقي في عتقه من تكليفات[٤].

وأما ما يتعلق بأن الولاية الأخص أقوى من الولاية الأعم، فهذا ليس على إطلاقه؛ لأن للولاية الأعم **سلطاتٍ ونفوذاً** أقوى من الولاية الأخص، فصاحب الولاية الأعم له القدرة على عزل صاحب الولاية الأخص، فالولاية الخاصة قد تكون أقوى من وجه، والولاية العامة قد تكون أقوى من وجه آخر، فمثلاً جاء في المذهب الحنفي، نقلاً عن المولى أبي السعود، أنه صدر الأمر السلطاني بعدم نفاذ وقف المدين في القدر الذي يتوقف عليه تسديد الدين من أمواله؛ قطعاً لما يلجأ إليه بعض الناس من وقف أموالهم لتهريبها من وجه الدائنين.

---

(١) كشاف القناع، للبهوتي ٤/٢٧٣.

(٢) نهاية المحتاج، للرملي ٥/٤٠٠، دار الكتب العلمية، مغني المحتاج، للشربيني ٢/ ٣٩٣، ولاية الدولة على الوقف.. المشكلات والحلول، د. عبد الله النجار، بحث مقدم للمؤتمر الثاني للأوقاف، جامعة أم القرى، شوال ١٤٢٧هـ.

(٣) الموسوعة الفقهية ٤٥/١٥٧.

(٤) المغني مع الشرح ٦/٢٤٢، كشاف القناع ٢/٤٥٦، محاضرات في الوقف ٣٤٥، ٣٤٦.

وبناء على الأمر، صرح الفقهاء من بعده بعدم نفاذ مثل هذا الوقف شرعاً، وقد كانت النصوص في أصل المذهب صريحة في نفاذ وقف المدين ولو كان دينه محيطاً بجميع أمواله؛ لأن الدين إنما يتعلق بذمته لا بعين ماله(١).

ويؤكد هذا الأمر ما نص عليه الفقهاء في شأن استبدال عين الوقف، فقد جاء في قرارات وتوصيات منتدى قضايا الوقف الفقهية الرابع، بشأن الاستبدال في الوقف وأحكام أموال استبدال الوقف، ما يلي:

"الاستبدال: هو بيع عين الوقف وشراء عين أخرى بالبدل الذي بيعت به. وينقسم الاستبدال إلى قسمين:

١ - المناقلة: وتسمى المبادلة والمعاوضة، وهي استبدال عين الوقف بعين أخرى.

٢ - البيع: وهو بيع عين الوقف بالنقود، وشراء عين أخرى بتلك النقود.

- الحالات التي يجوز فيها الاستبدال:

١ - إذا نص الواقف على جواز استبداله، وتحققت الغبطة والمصلحة في ذلك، أما إذا نص الواقف على عدم الاستبدال فيعمل بشرطه، ولا يجوز استبداله إلا إذا قضت الضرورة الشرعية ذلك.

٢ - إذا تعطلت منافع الوقف تعطلاً كاملاً.

٣ - إذا تعطلت أكثر منافع الوقف بحيث تصير الاستفادة منه قليلة جدّاً.

٤ - إذا كانت إيرادات الوقف لا تغطي نفقاته.

٥ - إذا احتاج الوقف بيع بعضه لإصلاح الباقي.

٦ - إذا كان استبدال الوقف بريع يزيد على ريعه زيادة معتبرة، ويكون الاستبدال بالضوابط التالية:

أ - أن يكون ذلك بإشراف هيئة محايدة.

ب - أن يبنى الاستبدال على دراسة جدوى اقتصادية معتمدة.

---

(١) المدخل الفقهي العام ٢١٩.

٧ - إذا كان للمصلحة العامة الضرورية التي لا مناص منها، مثل: توسيع لمسجد، أو بناء جسر أو مدرسة، أو إنشاء طريق أو مقبرة، على أن يتم التعويض العادل للوقف.

إذا توافرت حالة من الحالات السابقة لجواز الاستبدال، فيجب مراعاة الضوابط التالية:

١ - أن يكون التصرف أمراً غير فردي، وبإشراف هيئة شرعية محايدة.

٢ - أن يكون الاستبدال بثمن المثل أو أعلى.

٣ - ألا تكون هناك تهمة أو محاباة في عملية الاستبدال.

- يملك قرار الاستبدال الجهة المسؤولة عن الوقف مباشرة بإذن الجهة المخولة قانوناً، حسب كل بلد"(١).

فهذا القرار يبين أن الجهة القانونية هي المخولة بالموافقة والإذن لناظر الوقف بالاستبدال، مما يجعل الولاية الخاصة في هذه الحالة ليست أقوى من الولاية العامة، كما أن القرار جعل من صلاحية ولي الأمر - بما يملكه من ولاية عامة - الانفراد بقرار الاستبدال دون الرجوع إلى ناظر الوقف إذا ما وجدت ضرورة لاستبدال عين الوقف، مما يجعل الولاية العامة أقوى من الولاية الخاصة في بعض الحالات، وفي هذا يقول المالكية: "إن الأرض المحبسة إذا انقطعت منفعتها جملة، وعجز عن عمارتها وكرائها، فلا بأس بالمعاوضة فيها بمكان يكون حبساً مكانها، ويكون ذلك بحكم من القاضي بعد ثبوت ذلك السبب"(٢).

ومنشأ الخلاف في هذه الولاية هل: هي تفويض أم توكيل؟ فإذا كانت تفويضاً فهي بمثابة التمليك، ونازع الإمام السبكي في ذلك، واعتبر ذلك توكيلاً، وأفتى السبكي بأن للواقف والناظر من جهته عزل المدرس ونحوه إذا لم يكن مشروطاً في الوقف ولو لغير مصلحة؛ لأن ولاية المدرس إذا اعتبرت توكيلاً،

(١) أعمال منتدى قضايا الوقف الرابع ٣٨٩، ٣٩٠.

(٢) التاج والإكليل ٦/٤٢.

فإنه يحق للموكل عزل موكله، واعترض الزركشي وغيره على ذلك بأن العزل لابد أن يكون لمصلحة وسبب معين، وبأنه لا يجوز للإمام إسقاط بعض الأجناد المثبتين في الديوان بغير سبب، فالناظر الخاص أولى، وأجيب بالفرق بأن هؤلاء ربطوا أنفسهم للجهاد الذي هو فرض، ومن ربط نفسه بفرض لا يجوز إخراجه منه بلا سبب، بخلاف الوقف فإنه خارج عن فروض الكفايات(1).

وفرق بعضهم بين ولاية الإمام وولاية القاضي، فقالوا: إن عزل الإمام للناظر ينفذ خوفاً من فتنة مخالفة ولي الأمر، بخلاف القاضي فإنه لا ينفذ عزله للناظر.

وفرق بعضهم أيضاً بين الوظائف العامة والوظائف الخاصة، فقالوا: إن الإمام إذا عزل القاضي، فإنه لا يحتاج إلى بيان سبب عزله للقاضي، بخلاف القاضي إذا قام بعزل أصحاب الوظائف الخاصة؛ كالأذان والإمامة والتدريس ونحوه، فإن أربابها لا ينعزلون من غير بيان السبب(2).

تولي وزارات الأوقاف شؤون الوقف:

أصبح من الأحكام المقررة في الفقه الإسلامي، أن القاضي هو من يتولى شؤون الوقف، وهو من يعين النظار ويعزلهم في حالة خيانتهم أو تضييعهم للوقف(3)، إلا أن القوانين المعاصرة أوكلت هذه المهمة لوزارات الأوقاف أو لهيئات مستقلة تعنى بشؤون الوقف، فمن ذلك ما صدر في مصر عام ١٩٧١ قانون رقم (٨٠)، الذي أنشأ هيئة الأوقاف المصرية، وفي المملكة العربية السعودية تم إنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، وأسند إليها مهمة الإشراف على الأوقاف، وفي الكويت تم تأسيس دائرة الأوقاف عام ١٩٤٩م، ثم تم إنشاء وزارة للأوقاف في عام ١٩٦٢م، وخصصت

---

(١) نهاية المحتاج ٥/٤٠٢.

(٢) تحفة المحتاج بشرح المنهاج مع حواشي الشرواني وابن القاسم ٦/٢٩١، ٢٩٢، دار صادر، ونهاية المحتاج ٥/٤٠٢.

(٣) الأشباه والنظائر، لابن نجيم ١٨٧.

إحدى الإدارات للأوقاف، ثم تبع ذلك المرسوم رقم ٢٥٧ لسنة ١٩٩٣، لتشكيل مجلس الأمانة العامة للأوقاف، وذلك كهيئة ملحقة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ولها مجلس خاص[١].

وهذا الأمر لا يتعارض مع ما قرره الفقهاء من أن القاضي هو من يتولى هذه المهمة؛ لأن القاضي إنما هو نائب عن السلطان، فله أن يوكل هذه المهمة لمن يشاء، كما أوضحت ذلك نصوص الفقهاء السابقة، ويقول الإمام العز بن عبد السلام: "لأنه منوط به القيام بمصالح المسلمين، وتعارف المسلمون على أن نوابه بمثابته"[٢].

يقول الإمام أبو زهرة: "ولو أردنا أن نطبق القواعد الفقهية على ما قد أعطي للقضاء الشرعي من حق إقامة النظار وعزلهم، لوجدنا أن سلطانه في ذلك لم يكن كاملاً، فبجواره وزارة الأوقاف لها حظ من ذلك السلطان معلوم، إذ إنه من المقرر فقهيّاً أن حق النظر في الأوقاف، التي لا يوجد للواقف شرط للنظر فيها، للحاكم ومن ينيبه"[٣].

فالعبرة ليست فيمن يتولى شؤون الوقف نيابة عن الإمام أو السلطان، وإنما العبرة في طريقة عمل وتنفيذ المتولي لشؤون الوقف. ولذلك كان لابد من بيان نطاق وحدود ولاية الدولة على الوقف.

حدود وضوابط تدخل الدولة في شؤون الوقف:

مما لا شك فيه أن تدخل الدولة في شؤون الوقف ينبسط وينقبض حسب تحقيق الوقف لأهدافه المنشودة والمشروطة من قبل الواقفين، فكلما حدثت

---

(١) موقع هيئة الأوقاف المصرية على شبكة الإنترنت http://hyatelawqaf-eg.orgx. موقع وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد في المملكة العربية السعودية على شبكة الإنترنت. موقع الأمانة العامة للأوقاف في دولة الكويت على شبكة الإنترنت /www.awqaf.org.

(٢) فتاوى العز بن عبد السلام ١٥٢.

(٣) محاضرات في الوقف ٣٦١.

تجاوزات ومخالفات في إدارة الوقف كان تدخل الدولة أقوى وأكبر، وكلما خفت خف تدخل الدولة، ومما ينبغي التأكيد عليه أن صلاحية تدخل الدولة في شؤون الوقف محددة ومقيدة في الفقه الإسلامي بضوابط عديدة، فمن هذه الضوابط ما يلي:

١ - تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة:

وهذا من القواعد المقررة في الفقه الإسلامي، وتعني أن تصرفات الإمام التي تنعكس آثارها على الرعية ينبغي أن يراعي فيها تحقيق المصلحة حالاً ومآلاً، وإلا لزمت المناقضة، مما يؤثر في إبطال التصرف على وجه التحقيق في حالة الخروج عن إطار ما رسمته الشريعة الإسلامية، كما أن التصرفات الصادرة عن الإمام منوطة بتحقيق المصلحة، فرعاية تلك التصرفات لمصالح الرعية تقتضي تقديم الأهم منها على ما هو دونه، وفق ميزان الشريعة الإسلامية الذي يوزن فيه تفاوت المصالح في الأهمية[١]، ولذلك كان تصرف الإمام باستبدال الوقف أو بيعه أو إجارته مقيداً بوجود مصلحة ظاهرة كما تم بيانه.

فلا بد في تصرف الإمام أو من ينوب عنه أن يحقق مصلحة، فلا يصدر منهم قرارات أو قوانين لا فائدة منها، فضلاً عن إصدار قرارات تضر بالناس؛ فمثلاً: إذا تخير في الأسرى بين القتل، والرق، والمنّ والفداء، لم يكن له ذلك بالتشهي، بل بالمصلحة، حتى إذا لم يظهر وجه المصلحة حبسهم إلى أن يظهر[٢].

ويقول الإمام ابن نجيم: "وإذا كان فعل الإمام مبنيّاً على المصلحة فيما يتعلق بالأمور العامة لم ينفذ أمره شرعاً إلا إذا وافقه، فإن خالفه لم ينفذ"[٣].

وعرف الإمام الغزالي المصلحة بقوله: "أما المصلحة فهي عبارة في الأصل عن جلب منفعة، أو دفع مضرة، ولسنا نعني به ذلك، فإن جلب المنفعة

(١) قاعدة تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة وتطبيقاتها الفقهية والقانونية في مجال المعاملات المعاصرة محمد محمود طلافحة، ٣١، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة في جامعة اليرموك في المملكة الأردنية الهاشمية.

(٢) الأشباه والنظائر، السيوطي ١٢١، دار الكتب العلمية.

(٣) الأشباه والنظائر، ابن نجيم ١٢٤، دار الكتب العلمية.

ودفع المضرة مقاصد الخلق، وصلاح الخلق في تحصيل مقاصدهم، لكننا نعني بالمصلحة: المحافظة على مقصود الشرع، ومقصود الشرع من الخلق خمسة، وهو أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم ومالهم، فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة، فهو مصلحة، وكل ما يفوّت هذه الأصول، فهو مفسدة، ودفعه مصلحة "(١).

فالوقف وإن كان من العبادات والقربات، إلا أنه معقول المعنى، فهو يشتمل على مصالح وحكم يجب مراعاتها، وتصرفات الإمام يجب ألَّا تناقض هذه المصالح؛ حيث إن الوقف هو نوع من الصدقات وسدّ الخلات، وهو نوع من الصلات والهبات، يقول الإمام القرافي: "ولا يصحح الشرع من الصدقات إلا المشتمل على المصالح الخالصة والراجحة "(٢).

٢ – عدم مخالفة الشريعة الإسلامية:

وهذا الضابط يعتبر مقيداً للضابط الأول، فتحقيق المصلحة لا يمكن أن يتم عند مخالفة أوامر الشرع الحكيم، فأوامر الشارع هي المصلحة بذاتها، فالدولة في إصدار قراراتها إنما تكون في دائرة المصالح التي لم يأت الشارع باعتبارها أو إلغائها، وهو ما يسمى بالمصالح المرسلة(٣).

فالإمام أو من يمثله إنما وجد لكي يطبق شرع الله، وليَسُوس الناس بكتاب الله، وسنة نبيه محمد ﷺ، فإذا خالف ذلك لم تكن له طاعة واجبة؛ لأنه لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق، كما قال ﷺ: "فإن أمر بمعصية؛ فلا سمع ولا طاعة "(٤).

---

(١) المستصفى، للغزالي ١/١٣٩، طبعة مصطفى الحلبي.
(٢) الذخيرة ٦/٣٠٢.
(٣) البحر المحيط، للزركشي ٦/٧٦، وزارة الأوقاف الكويتية.
(٤) مختصر صحيح مسلم، كتاب الإمارة، باب إذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة، رقم ١٢٢٦.

فالإسلام يريد أن تطبق تشريعاته، وهي تشريعات جاءت لحفظ البشر وإسعادهم أفراداً وجماعات، دافعة عن الناس الحرج والضيق والمشقة.

وهذا الأمر لا يمكن معرفته إلا بطريقتين:

- إما أن يكون الحاكم نفسه من أهل العلم والتقوى والاجتهاد في الشريعة، كما كان في الصدر الأول من العهد الإسلامي.
- وإما ألَّا يكون عالماً مجتهداً، وعندئذ لا يكون لأوامره هذه الحرمة الشرعية في مخالفتها، إلَّا إذا صدرت بعد مشورة أهل العلم في الشريعة وموافقتهم[١].

٣ – مراعاة شروط الواقف:

نص الفقهاء في قواعدهم على أن "نص الواقف كنص الشارع"[٢]، أي أن شرط الواقف له من الاحترام والمحافظة عليه كما لنص الشارع، فلا يحرف ولا يبدل، فَرِيعُ الوقف يُصرف في المصارف التي حددها الواقف، وحسب ما شرطه في طريقة توزيعه للريع.

يقول الإمام ابن عابدين: "إن شرائط الواقف معتبرة إذا لم تخالف الشرع، وهو مالك، فله أن يجعل ماله حيث شاء ما لم يكن معصية، وله أن يخص صنفاً من الفقراء، ولو كان الوضع في كلهم قربة"[٣].

ويقول ابن جزي: "إن المحسن (الواقف) إذا اشترط شيئاً وجب الوفاء بشرطه"[٤].

ويقول الخطيب الشربيني: "والأصل فيها أن شروط الواقف مرعية ما لم يكن فيها ما ينافي الوقف، فإذا تلفظ الواقف في صيغة وقفه بحرف عطف

---

(١) المدخل الفقهي العام ٢٢٢.

(٢) البحر الرائق شرح كنز الدقائق، لابن نجيم ٥/٢٦٦، دار الكتب العربية.

(٣) حاشية ابن عابدين ٤/٣٤٣.

(٤) القوانين الفقهية ٤٠٢.

يقتضي تشريكاً أو ترتيباً؛ عُمل به، كأن يقول: وقفت على أولادي وأولاد أولادي، يقتضي التسوية في أصل العطاء والمقدار بين الكل، وهو جميع أفراد الأولاد وأولادهم: ذكرهم وأنثاهم، لأن الواو لمطلق الجمع، لا للترتيب كما هو الصحيح عند الأصوليين، ونقل عن إجماع النحاة"(١).

وقال البهوتي: "ويرجع إلى شرط واقف، ومثله استثناء ومخصص من صفة وعطف بيان ونحوه"(٢).

فعلى الإمام أو مَن يُنيبه أن يراعي نص الواقف وشرطه، حتى لا يخرج الوقف عن المصلحة التي أرادها الواقف، ما دام أن شرطه كان صحيحاً في نظر الشارع.

---

(١) مغني المحتاج ٢/٣٨٦.

(٢) شرح منتهى الإرادات ٢/٨.

المطلب الثالث
الرقابة الشرعية على الأوقاف

إن الهدف الأساسي للرقابة هو منع وقوع الضرر على المجتمع، سواء أكان في الجانب الاقتصادي أم الاجتماعي أم السياسي، لذلك قامت الدولة بإنشاء أجهزة متعددة للرقابة؛ للتأكد من سلامة تطبيق القواعد والنظم واللوائح.

كما أن الرقابة أصبحت علماً يدرس في العلوم الإدارية والمالية العامة كسائر العلوم الأخرى، وهو قابل للتطور والتجديد؛ لأنه قائم على خبرات تراكمية من الممارسة والتطبيقات، وقد قلنا سابقاً: إن ولاية الدولة على الوقف هي ولاية إحاطة ورعاية، ونعني بذلك مراقبة الوقف، والتأكد من مدى قيام نظار الوقف بواجبهم، واستلام مستحقي الوقف للريع، والمحافظة على سلامة واستمرار الوقف، ولذلك أجد من الضروري معرفة ماهية الرقابة وأقسامها، ولاسيما الرقابة الشرعة منها؛ لأهميتها في موضوع الوقف.

تعريف الرقابة:

تم تعريف الرقابة بعدة تعريفات، منها: العمليات التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات، والكشف الكامل عن الانحرافات، ومدى مطابقة التصرفات مع القوانين والقواعد النافذة(١).

أقسام الرقابة:

تنقسم الرقابة إلى أقسام كثيرة، ومن أهمها ما يلي:

---

(١) الرقابة المالية العليا، فهمي محمود شكري ١٧، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، وانظر أيضًا في تعريف الرقابة: الرقابة على القطاع العام ومدى تأثيرها على استقلاله ٩٧، المكتب المصري الحديث، وكذلك الرقابة المالية في الإسلام، د. عوف الكفراوي، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفني.

أولاً – الرقابة المالية:

تتمثل الرقابة على العمليات المالية في مجموعة الإجراءات اللازمة للتحقق من أن عمليات الصرف والتحصيل للنفقات والإيرادات العامة تتم طبقاً لما هو مقرر في الموازنة من ناحية، وفي حدود التعليمات والقواعد والأحكام الموضوعة من ناحية أخرى، والغرض من ذلك اكتشاف الانحرافات والأخطار، أو نقاط الضعف، والعمل على علاجها، وتفادي تكرار حدوثها[١].

ويعتبر ديوان المحاسبة في دولة الكويت من أهم الأجهزة الداعمة لجودة الرقابة المالية للسلطة التشريعية في الدولة.

وتغطي الرقابة المالية لديوان المحاسبة الكويتي كافة الجهات من وزارات وإدارات ومصالح عامة وبلديات وهيئات ومؤسسات ذات شخصية معنوية عامة، وقد نصت المادة رقم (٧) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤، على أن لديوان المحاسبة حق ممارسة نوعين أساسيين من الرقابة، وهما كالتالي:

أ – رقابة مسبقة أو وقائية:

وهي ذلك النوع من أنواع الرقابة التي تتم قبل الارتباط بمصروف معين، أو قبل إجراءات عمليات الصرف الفعلية، وهي نوع من أنواع الرقابة الاحترازية أو الوقائية.

ب – رقابة لاحقة:

وهي ذلك النوع من أنواع الرقابة التي تتم بعد الارتباط أو الصرف. وهذا النوع من أنواع الرقابة من الديوان يعتبر هو الأصل أو القاعدة[٢].

---

(١) الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة، د. محمد السيد سرايا، ٧٥، الدار الجامعية، ١٩٨٦.

(٢) الرقابة في المنظمات والأجهزة العامة، د. فضل الفضلي، ١٥٠، ١٥١.

ثانياً – الرقابة القضائية والقانونية:

تعتبر الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة، إذ يعد القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات الفردية، إذا ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته، حتى يمكن أن تتحقق بشأنه الحيدة المطلقة، وبالتالي يمكنه أن يقوم بالرقابة على أكمل وجه.

– خصائص الرقابة القضائية:

تتميز الرقابة القضائية بالخصائص التالية:

١ – الرقابة القضائية على خلاف الرقابة السياسية والإدارية، فهي لا تتحرك من تلقاء نفسها، وإنما لابد من رفع دعوى أمام القضاء من ذوي الشأن، لكي يستند إليها القاضي في ممارسته للرقابة.

٢ – دور القاضي في فحص التصرف محل النزاع من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية، دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث مدى ملاءمة هذا التصرف.

٣ – لا يمكن لأحكام القضاء بعد أن تصبح نهائية أن تكون محلاً للمنازعة، بل تنفذ بالقوة إذا دعت الحاجة[١].

فالرقابة القضائية من أقوى أنواع الرقابة، وخصوصاً فيما يتعلق بالوقف؛ لأن القاضي في السابق هو من كان ينوب عن الإمام في شؤون الوقف، وهو الأقدر على رعاية شؤون الوقف بما يملكه من سلطة وقوة ونفوذ، فهو يقوم بتوثيق وتسجيل وثائق الوقف، وهو من يعين ويعتمد النظار، ويحاسبهم على تقصيرهم، وهو من يشرف على توزيع غلة الوقف على مستحقيها، وهو من يفصل في منازعات الوقف، وغيرها من مهام ومسؤوليات. ومن أهم ما يقوم به

---

(١) الرقابة على أعمال الإجارة، د. محمود سامي جمال الدين ٢٤٥، ٢٤٦، مؤسسة دار الكويت.

القاضي في وقتنا الحاضر، أنه عند التنازع يتأكد من تطبيق القوانين واللوائح المنظمة للوقف.

فالرقابة القانونية على الوقف هي التأكد من تطبيق تلك النظم واللوائح التي فرضتها الجهات الرسمية في الدولة لتنظيم الوقف.

فالدولة تقوم بالإشراف على مؤسسة الوقف من خلال أجهزتها المتنوعة؛ للتأكد من قيامها بتطبيق النظم واللوائح التي وضعتها حفاظاً على سلامة هذه المنشأة، وحماية لأموال الواقِفين، والتأكد من أن هذه المُنشأة تؤدي دورها، وتحقق الأهداف التي من أجلها أنشئت هذه المؤسسة. ولذلك فرضت قوانين خاصة تنظم الوقف، ووضعت جهات إشرافية كديوان المحاسبة وغيره لمراقبة عملها.

ثالثاً – الرقابة الشرعية:

لم يعد دور الرقابة مقتصراً على الجهات الحكومية، بل تطور علم الرقابة ليشمل أطرافاً أخرى، كمكاتب التدقيق المحاسبي الخارجي، وإدارة التدقيق الداخلي في المؤسسات، بالإضافة إلى نوع جديد من الرقابة في المؤسسات المالية الإسلامية التي ألزمت نفسها بتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية في معاملاتها، وذلك من خلال هيئة الفتوى والرقابة الشرعية؛ للتأكد من سلامة المعاملات من الناحية الشرعية.

فالرقابة الشرعية في المؤسسات المالية الإسلامية وإن كانت حديثة مُقارنةً مع أنواع الرقابة الأخرى، وتحتاج إلى تطوير أعمالها، إلا أنها خطت خطوات واسعة وكبيرة يمكن لمؤسسات الوقف أن تستفيد منها، وتعمل على تطويرها فيما يتعلق بالوقف؛ لأن الوقف في حقيقته يعتبر من المسائل المالية، وإن كان فيه جانب تعبدي، فهو تقرب إلى الله في الجانب المالي.

وهذا الجانب الرقابي الشرعي أصبح له أهمية كبيرة في عصرنا الحاضر، إذ هو سبب رئيس في كسب ثقة المستثمرين، وجذب **رؤوس** الأموال للمشاريع

المراد إنشاؤها، كما أنه أحد الأسباب الرئيسة لثقة الناس في حثهم على وقف أموالهم، وبذلها في سبيل الخير ومنفعة المجتمع.

كما أن الرقابة الشرعية على الوقف ليست بدعاً من القول، فقد قام علماؤنا- رحمهم الله- بهذا الدور في العصور السابقة، وقيامهم بذلك يعتبر رقابة شرعية، فلم يسمحوا للأمراء والسلاطين بالاستيلاء على الأوقاف، مما كان سبباً رئيساً في الحفاظ على الوقف. والملاحظ أن السلاطين والأمراء لم يتمكنوا من الاستيلاء وتضييع الأوقاف إلَّا بعد أن ضعفت الرقابة الشرعية من قبل العلماء على الوقف. وسوف أسرد حادثة واحدة للدلالة على ذلك، وهو ما حدث مع الإمام النووي - رحمه الله - مع الظاهر بيبرس، كما نقلها الإمام السيوطي:

فقد سجل السيوطي في "حسن المحاضرة" طائفة كبيرة من المكاتبات التي جرت في هذا المقام بين الإمام النووي وهو بدمشق، وبين الظاهر بيبرس وهو بالقاهرة، فالظاهر بيبرس يحتجُّ لفرض الضرائب بضيق الحال، وخشية المآل، والإمام النووي يحتج بفقر الرعية، وضيق الأمر عليها، ويقول في إحدى رسائله: "إن أهل الشام في هذه السنة في ضيق وضعف حال؛ بسبب قلة الأمطار، وغلاء الأسعار، وقلة الغلات والنبات، وهلاك المواشي، وأنتم تعلمون أنه تجب الشفقة على الرعية، ونصيحته (أي ولي الأمر) في مصلحته ومصلحتهم".

والعلماء كانوا من وراء الإمام النووي يؤازرونه ويؤيدونه، وقد رد الظاهر بيبرس هذه النصيحة ردّاً عنيفاً، وعيَّرهم بموقفهم يوم كانت البلاد تحت سنابك الخيل في عهد التتار، وسكوتهم على الذل، وأنه كان أولَى بهم أن يهبوا لمقاومتهم أو مناقشتهم.

ولكن الإمام النووي لا يضعف إزاء هذا التهديد، فيرد ردّاً قويّاً مؤكداً نصحه، ومبيناً أنه ميثاق الله الذي أخذه على العلماء ليبيننه، ويقول - رحمه الله - في ذلك: "وأما ما ذكر من كوننا لم ننكر على الكفار كيف كانوا في البلاد، فكيف يقاس ملوك الإسلام وأهل الإيمان وأهل القرآن بطغاة الكفار، وبأي شيء

كُنَّا نُذكِّر طغاة الكفار، وهم لا يعتقدون شيئاً من ديننا.. وأما أنا في نفسي، فلا يضرني التهديد، ولا يمنعني ذلك من نصيحة السلطان، فإني أعتقد أن هذا واجب عليَّ وعلى غيري، وما ترتب على الواجب فهو خير وزيادة عند الله.. وأفوض أمري إلى الله، إن الله بصير بالعباد، وقد أمرنا رسول الله ﷺ أن نقول الحق حيثما كنا، وألا نخاف في الله لومة لائم، ونحن نحب السلطان في كل الأحوال، وما ينفعه في آخرته ودنياه".

وقد توالت الكتب على هذا النحو، الإمام النووي – رحمه الله – ثابت في قول الحق كالطود، والظاهر بيبرس لا ينتصح؛ لأن الضرائب ضرورية في نظره. ولقد اتجه إلى العلماء أنفسهم بدمشق مُطَّرحاً وراء ظهره شيخهم أولاً، ثم جمع فتاويهم في تأييد فرض الضرائب، وحضر إلى دمشق لذلك المقصد، ولكن الإمام النووي اشتد استمساكه، وندد بإكراهه العلماء، وقد أحضره الظاهر بيبرس في مجلسه بدمشق، ليكرهه كما أكره غيره، ولكنه في هذه المرة كان عنيفاً جدّاً، فقد قال للظاهر بيبرس في قوة الحق: "أنا أعرف أنك كنت في الرق للأمير بندقدار، وليس لك مال، ثم منّ الله عليك وجعلك ملكاً، وسمعت أن عندك ألف مملوك، وكل مملوك له حياصة من ذهب، وعندك مائة جارية، لكل جارية حُقٌّ من الحلي، فإن أنفقت ذلك كله، وبقيت المماليك بالبنود الصوف بدلاً من الحوائص، وبقيت الجواري بثيابهن دون الحلي، أفتيتك بأخذ المال من الرعية".

فغضب الظاهر غضباً شديداً، وقال للإمام النووي ناهراً: "اخرج من بلدي (أي دمشق)، فقال الإمام النووي: السمع والطاعة، وخرج إلى نوى بالشام، فقال العلماء: هذا من كبار علمائنا وصلحائنا وممن يُقتدى بهم، فأعِدْه إلى الشام، فرسم برجوعه، فامتنع الإمام النووي وقال: لا أدخل والظاهر بها، فمات الظاهر بعد شهر[(١)].

---

(١) حسن المحاضرة في تاريخ مصر والقاهرة، لجلال الدين السيوطي ٢/٩٧- ١٠٥، دار إحياء الكتب العربية، عيسى البابي الحلبي، الطبعة الأولى، ١٩٦٨، محاضرات في الوقف ١٩-٢٢.

وأقصد من هذه الحادثة – وأمثالها كثير جدّاً – عدة أمور:

أولاً: أن الرقابة الشرعية – كما أسلفنا – ليست أمراً جديداً في الدولة الإسلامية، ولاسيما في الأمور المالية، ومن ضمنها الوقف، بل كانت الرقابة الشرعية تمارس من قبل العلماء والمجتمع جميعاً، من خلال الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهو ما نستطيع أن نطلق عليه بالرقابة الشرعية المجتمعية؛ لأن المسلمين جميعاً كانوا مطالبين بذلك.

ثانياً: أن الرقابة الشرعية لم تقتصر على أداء المجتمع لها، بل إن الدولة أوجدت الأجهزة المتخصصة للإشراف وتطبيق الرقابة الشرعية، وتمثل ذلك بإنشاء جهاز الحسبة الذي كان يراقب الأسواق، ويمنع أي ممارسات تخالف أحكام الشريعة الإسلامية.

ثالثاً: أن العلماء كان لهم دور مهم في الحفاظ على الأوقاف، من خلال التصدي لمن تسول له نفسه الاعتداء على الوقف، بل إن العلماء كانوا يقومون بدور الرقيب على تصرف الحكام والقضاة، ولم يتم التعدي على الأوقاف إلا بعد أن ضعف العلماء عن القيام بدورهم.

رابعاً: أن طرق ووسائل الرقابة الشرعية متعددة ومتنوعة، ولا تقف عند أسلوب واحد، بل هي متطورة وقائمة على الخبرات المتراكمة، من خلال ممارستها والعمل بها. ولذلك نجد من الأهمية البالغة الحديث عن الرقابة الشرعية؛ لأنها هي العصب الرئيس الذي أعطى الناس الثقة بالحفاظ على أوقافهم، وتنفيذ شروطهم. وسوف نفصل القول في ذلك من خلال دراسة حالة عملية للرقابة الشرعية من واقع الأمانة العامة للأوقاف في دولة الكويت، وهو ما يمثل حرص دولة الكويت على الاهتمام بالأوقاف، ولاسيما الرقابة الشرعية التي تم النص عليها في النظم واللوائح المنظمة لعمل الأمانة العامة للأوقاف، كما سيأتي بيانه.

دراسة حالة عملية للرقابة الشرعية
من واقع الأمانة العامة للأوقاف

الرقابة الشرعية في الأمانة العامة للأوقاف في دولة الكويت[1]:

تعتبر الأمانة العامة للأوقاف من المؤسسات القليلة التي مارست الوقف، وقدمته للناس بشكل حضاري جديد، ولذلك سوف نتخذ الأمانة العامة للأوقاف في الكويت نموذجاً لدراسة واقع الرقابة الشرعية في مؤسسات الوقف، وسبب اختياري للأمانة العامة للأوقاف يعود لعدة أسباب، منها:

١ – كما قلنا تعتبر الأمانة العامة للأوقاف في الكويت من الجهات التي لها دور بارز في خدمة الوقف، وما ينطبق عليها ينطبق على مؤسسات كثيرة للأوقاف، فهي تعتبر مرجعاً لعمل مؤسسات الوقف في العالم الإسلامي؛ حيث تم اختيار دولة الكويت ممثلة بالأمانة العامة للأوقاف لتكون المنسقة لجهود الدول الإسلامية في مجال الوقف على مستوى العالم الإسلامي، بموجب قرار وزراء الأوقاف في الدول الإسلامية، الذي انعقد بالعاصمة الأندونيسية "جاكرتا" في أكتوبر من سنة ١٩٩٧م.

٢ – اهتمام دولة الكويت بتطوير وحماية الوقف، ولاسيما في الجانب الرقابي، سواء الشرعي أو المالي أو الإداري، ويتضح ذلك من خلال المراسيم الصادرة بهذا الشأن، كما أوجدت جهات رقابية متعددة تراقب أعمال الوقف؛ كديوان المحاسبة، ومجلس الأمة، والهيئة الشرعية، وغيرها من الجهات.

٣ – الحجم الضخم للأموال الوقفية في الأمانة العامة للأوقاف، مما ساهم في تنوع وتوسع الأعمال التي تقوم بها، حيث تنوعت أنشطتها بين أنشطة أوقف

---

(١) هذه دراسة ميدانية لواقع الأمانة العامة للأوقاف استقيتها من خلال مقابلتي لأعضاء الهيئة الشرعية في الأمانة العامة للأوقاف، ومقابلتي للموظفين في الرقابة الشرعية في الأمانة، والجهات الخارجية التي تم تكليفها من قبل الأمانة، ومن خلال اللوائح والنظم في الأمانة العامة للأوقاف.

أصحاب الأموال أموالهم عليها، وبين أنشطة استثمارية لتنمية أموال الوقف، مما يجعل الأمانة العامة للأوقاف نموذجاً للدراسة.

٤ – وجود لوائح واضحة ومحددة فيما يخص الاستثمار والصرف وغيرها من الأنشطة التي تزاولها الأمانة العامة للوقف.

٥ – تعاون الإخوة في الأمانة العامة للأوقاف، مما مكنني من الاطلاع والحصول على كثير من الوثائق المعتمدة لدى الأمانة العامة للأوقاف.

أولاً – الرقابة الشرعية في الأمانة العامة للأوقاف من خلال النظم واللوائح المقرة فيها:

١ – **تشكيل اللجنة الشرعية:** يوجد في الأمانة العامة للأوقاف لجنة شرعية مشكلة بقرار مجلس شؤون الأوقاف في اجتماعه الثالث والعشرين، الذي انعقد في ٢١ رمضان ١٤٢٠هـ، الموافق ٢٩ ديسمبر ١٩٩٩م، مكونة من خمسة أعضاء من المتخصصين في العلوم الشرعية، حيث تم تعيينهم لمدة سنتين قابلة للتجديد.

٢ – **نطاق عمل اللجنة:** تم تحديد عمل اللجنة الشرعية بأمور عديدة، منها:

أ – أنها تختص بإبداء الحكم الشرعي في جميع المسائل التي تعنى بها الأمانة العامة للأوقاف من أعمال وتصرفات، بصفتها قائمة بأعمال النظارة على الوقف، سواء كانت هذه الأعمال أو الاستفسارات ترد إليها من مجلس شؤون الوقف، أو الأمين العام، أو أحد نوابه، أو الصناديق والمشاريع الوقفية، أو وحدات العمل في الأمانة، أو أي موضوعات تراها اللجنة.

ب – تقوم اللجنة بالتثبت من شرعية ما تقوم به الأمانة والصناديق والمشاريع الوقفية من أعمال في المجالات الوقفية.

ج – نص نظام الرقابة الشرعية على الأعمال المتعلقة بالوقف على أن هناك أعمالاً لا يجوز مباشرتها إلا من قبل اللجنة الشرعية، وهي:

– دراسة الموضوعات ذات الطبيعة الشرعية وإبداء الحكم الشرعي بها.

- دراسة التقارير التي يرفعها لها المراقب الشرعي وإبداء الرأي فيها.

٣ - **الرقابة الشرعية:** تنص اللوائح على أن للجنة الشرعية صلاحية واسعة في الرقابة الشرعية؛ حيث تهدف الرقابة التي تمارسها اللجنة إلى ما يلي:

أ - التأكد من مطابقة العمل للقواعد والأحكام الشرعية.

ب - بيان الحكم الشرعي في القضايا والمسائل المستحدثة في ضوء القواعد والضوابط الشرعية. ولتحقيق هذه الأهداف يحق للجنة الشرعية ما يلي:

أ - الرقابة المسبقة:

للجنة أن تمارس الرقابة المسبقة في الحالات التالية:

١ - مشروعات القوانين المتعلقة بالوقف التي تعدها الأمانة، أو يُستطلع رأيُها فيها.

٢ - اللوائح المتعلقة بالوقف وأي قرارات خاصة به تتضمن قواعد عامة تزمع الأمانة إصدارها.

٣ - التصرفات الناقلة لملكية عقارات الوقف.

٤ - أي تصرف أو عمل يترتب عليه إسقاط حق من حقوق الوقف، أو أي تصرف أو عمل يؤدي إلى تحميل الوقف التزاماتٍ تخالف النظم واللوائح التي سبق أن أقرتها اللجنة.

٥ - العقود التي تنوي الأمانة إبرامها وتتعلق بالوقف، باستثناء العقود النمطية التي سبق للجنة الموافقة عليها.

٦ - قواعد تحديد الأولويات في الإنفاق من ريع الوقف وفقاً لشروط الواقفين.

ب - الرقابة اللاحقة:

تكون رقابة اللجنة لاحقة في غير الحالات الواردة في الفقرة السابقة.

أدوات الرقابة الشرعية:

١ - يحق للجنة أن تكلف عضواً أو أكثر من أعضائها، أو أن تكلف المراقب الشرعي، أو أحد معاونيه بأن يطلع على الوثائق والمستندات المتعلقة بأموال الوقف وأنشطته، كما أن للجنة أن تطلب صوراً من هذه الوثائق والمستندات، ولها على وجه الخصوص حق الاطلاع وطلب صورة من الوثائق والمستندات التالية:

أ - خطط وبرامج العمل.

ب - الميزانيات التقديرية، والحسابات الختامية، وتقارير مراقبي الحسابات.

ج - محاضر اجتماعات مجلس شؤون الأوقاف، ومجالس إدارات الصناديق والمشاريع الوقفية، واللجان العاملة في الأمانة.

د - التقارير المالية التي يعدها قطاع الاستثمار.

هـ - المشاريع والأنشطة والأعمال التي تزمع الصناديق والمشاريع الوقفية واللجان القيام بها.

و - المطبوعات والنشرات والأفلام والتسجيلات الصوتية وغيرها.

٢ - يحق للجنة أن تكلف عضواً أو أكثر من أعضائها، أو أن تكلف المراقب الشرعي، أو أحد معاونيه بزيارة إدارات ومكاتب ووحدات العمل في الأمانة والصناديق والمشاريع الوقفية واللجان؛ للتأكد من مطابقة العمل فيها للقواعد والأحكام الشرعية، وترفع اللجنة تقريراً بنتائج هذه الزيارات.

٣ - للجنة أن تدعو لحضور اجتماعاتها من ترى من المسؤولين والموظفين في الأمانة والصناديق والمشاريع الوقفية واللجان؛ للحصول منهم على المعلومات التي تُعين اللجنة في مباشرة المهام المنوطة بها، والتعرف على رؤيتهم وآرائهم في الموضوعات التي تدرسها.

٤ - تعين الأمانة بناء على اقتراح اللجنة مراقباً شرعيّاً أو أكثر، وذلك وفقاً لاحتياجات العمل.

وعلى المراقب الشرعي مباشرة المهام التالية:

أ - الاطلاع على الوثائق والمستندات المتعلقة بمجالات العمل الوقفي التي تحددها له اللجنة؛ لفحصها ورفع تقارير إلى اللجنة بنتائج هذا الفحص.

ب - زيارة وحدات العمل في الأمانة والصناديق والمشاريع الوقفية واللجان، وذلك وفقاً لبرنامج توافق عليه اللجنة الشرعية، ويرفع تقريراً إلى اللجنة بنتائج هذه الزيارات.

ج - يكون حلقة الاتصال بين اللجنة والأمانة في الأمور المتعلقة بالرقابة الشرعية التي تمارسها اللجنة.

د - نشر الوعي الشرعي بين العاملين في الأمانة والصناديق والمشاريع الوقفية واللجان.

اجتماعات اللجنة:

١ - يرأس جلسات اللجنة عضو يعينه مجلس شؤون الأوقاف من أعضاء المجلس، ويحق له التصويت، وصوته يرجح في حالة تساوي الأصوات، وفي حالة غيابه يتولى رئاسة الجلسة أكبر الأعضاء سنّاً.

٢ - يعين الأمين العام مقرراً للجنة ومساعداً له عند الحاجة؛ لتلقي وحفظ جميع الوثائق ومستندات اللجنة، وتنظيم اجتماعاتها. ويُعدُّ مقرر اللجنة محاضر اجتماعاتها، ويضمنها أسماء الحاضرين، والموضوعات التي نظرتها، والقرارات التي خلصت إليها بالنسبة لكل موضوع.

٣ - يُنشَأ باللجنة سجل يدون فيه المُقرِّر جميع الموضوعات المحالة إليها، أو التي تقرر اللجنة النظر فيها خلال اجتماعاتها.

٤ - يعد مقرر اللجنة بالاتفاق مع رئيسها جدول أعمال كل اجتماع.

٥ - تجتمع اللجنة ست مرات في السنة على الأقل، أو كلما اقتضت الحاجة، بناء على طلب من رئيسها، أو عضوين من أعضائها، أو الأمين العام.

٦ - توجه الدعوة لحضور اجتماع اللجنة مرفقاً بها المذكرات والوثائق المتعلقة بالموضوعات التي ستنظرها اللجنة قبل وقت كافٍ من موعد الاجتماع.

٧ - يشترط لصحة اجتماعات اللجنة حضور ثلاثة من أعضائها الشرعيين.

٨ - تعتمد محاضر اجتماعات اللجنة بتوقيعها من قِبَل كل من رئيس الاجتماع، ومقرر اللجنة، وجميع الأعضاء الحاضرين بعد التصديق عليها في الجلسة التالية، وترسل صورة منها إلى الأمين العام.

٩ - يقوم الأمين العام بتوزيع نسخ من محاضر اجتماعات اللجنة بعد اعتمادها، على رئيس وأعضاء شؤون الوقف.

إصدار القرارات:

١ - للجنة أن تطرح على مجلس شؤون الأوقاف رأيها في أساليب تطبيق الاجتهادات الشرعية المستحدثة التي تراها محققة لمصالح الوقف.

٢ - تصدر اللجنة توصياتها بأغلبية الأعضاء الحاضرين.

٣ - يُعد الامتناع عن التصويت رفضاً للموضوع محل التصويت.

٤ - تُعدُّ اللجنة تقريراً عن كل موضوع من الموضوعات المحالة إليها، وذلك خلال مهلة لا تتجاوز شهرين من تاريخ إحالتها عليها. ويجب أن يتضمن تقرير اللجنة بياناً بالحكم الشرعي الذي تراه، ويوقع كل تقرير من قبل الأعضاء المشاركين في نظر الموضوع.

٥ - للقرارات التي تصدر عن اللجنة صفة الإلزام، وعلى الأمانة والصناديق والمشاريع الوقفية أن تتقيد بها، وللأمين العام أن يطلب من اللجنة إعادة النظر في أي مما يصدر عنها بكتاب مسبب، وللجنة في هذه الحالة إعادة بحث الموضوع، أو تأكيد ما صدر عنها.

واقع الرقابة الشرعية في الأمانة العامة للأوقاف:

من خلال ما تم ذكره في النظم واللوائح المنظمة للعمل في الأمانة العامة للأوقاف، نرغب بذكر واقع الأمانة العامة للأوقاف في تطبيق تلك النظم واللوائح:

١ - تجتمع اللجنة الشرعية بشكل شبه أسبوعي لمناقشة الموضوعات التي تطرح عليها قبل إقدام الأمانة على تنفيذها، فتصدر اللجنة الشرعية قراراً

بخصوص الموضوع الذي تمت مناقشته، ثم يرسل القرار إلى الأمين العام للأمانة، فيصدر بقرار منه إلى الجهة المعنية بالموضوع.

٢ - تقوم اللجنة الشرعية بدور الرقابة المسبقة، بحيث يعرض على اللجنة الشرعية كل الأمور التي ترغب الأمانة بعملها وتنفيذها.

٣ - يوجد للجنة مقرر يقوم- بالتنسيق مع رئيس اللجنة- بإعداد جدول الأعمال، وإعداد المحاضر، ومتابعة التصديق عليها من قبل اللجنة الشرعية.

٤ - تصدر اللجنة الشرعية تقريراً سنويّاً عن جميع المشاريع والطلبات التي تم عرضها على اللجنة الشرعية مُذيَّلة بقرارات اللجنة، إلَّا أن هذا التقرير لا يتم فيه ذكر المخالفات التي وقعت فيها الأمانة.

٥ - يقوم الأمين العام برفع تقرير اللجنة الشرعية إلى مجلس شؤون الأوقاف للاطلاع عليه.

٦ - لا تقوم اللجنة الشرعية باختيار أعضاء منها أو من خارجها لمتابعة مهمة التدقيق والرقابة الشرعية، وإنما يتم تشكيل فريق التدقيق والرقابة الشرعية بقرار وزاري، وقد يتم فيه اختيار أعضائه من اللجنة الشرعية أو من خارجها.

٧ - مع وجود لائحة وضوابط لصرف ريع الوقف، إلا أن اللجنة الشرعية لا تستطيع التأكد من أن الصرف تم في طريقه الصحيح، فمثلاً يتم الموافقة على صرف مبلغ لجهة معينة، ويتم تسليمها المبلغ، ولا يعلم بعد ذلك هل قامت هذه الجهة بصرف المبلغ وفق ما أقرته اللجنة الشرعية أم لا. وغالبية المخالفات التي يتم اكتشافها تتم بمعرفة شخصية من أحد أعضاء اللجنة الشرعية أو من خارجها.

٨ - غالبية اجتماعات اللجنة الشرعية تكون لمناقشة صرف ريع الوقف على جهات مختلفة، والنظر في مدى انطباق ضوابط الصرف على هذه الجهات من عدمه.

٩ - لا توجد إدارة متخصصة في الرقابة الشرعية في الأمانة العامة للأوقاف، وإنما يوجد قسم داخل الإدارة القانونية يتبع له موظفان لمتابعة الأمور الشرعية، والسيطرة الكاملة في هذه الإدارة للإدارة القانونية.

١٠- لا يوجد في الأمانة العامة للأوقاف مراقبون شرعيون مؤهلون لعملية التدقيق الشرعي على أعمال الأمانة العامة، ولذلك صدر القرار الوزاري بتكليف بعض الأشخاص بمهمة التدقيق الشرعي من خارج الأمانة للتدقيق على أعمال الأمانة العامة للأوقاف، وتم تكليف الفريق من الأمين العام بتأسيس قسم للرقابة الشرعية، وكان من صلاحيات هذا الفريق: الرقابة على قطاع الأمين العام، إلَّا أن هذا الفريق كان تابعاً لإدارة الرقابة والتدقيق التي تتبع للأمين العام أيضاً.

وقد قام هذا الفريق بجهد مشكور؛ حيث بدأ بقطاع الاستثمار، وتم التالي:

١ - مراجعة أدلة الإجراءات في قطاع الاستثمار المالي والعقاري، وتبيَّن صدور دليل إجراءات الاستثمار من دون موافقة اللجنة الشرعية، وتم رده للجنة الشرعية، واعتُمد منها.

٢ - تبيَّن عدم متابعة الاستثمارات من الناحية الشرعية، حيث قام قطاع الاستثمار بالاستثمار في بعض الشركات المتوافقة من الناحية الشرعية، إلا أن هذه الشركات قد تتغير أحوالها، فتخرج من قائمة الشركات المتوافقة، وتستمر الأمانة في مساهمتها في هذه الشركات.

٣ - بعض الشركات المتوافقة مع أحكام الشريعة الإسلامية قد يكون لها إيرادات محرمة، فتحتاج إلى متابعتها لكي تتخلص الأمانة من هذه الإيرادات المحرمة.

وقد قام الفريق بمتابعة هذه المسائل، وإعطاء توصية مختصرة في مدى الاستمرار في هذا الاستثمار من عدمه، وبيان ما إذا كان هذا الاستثمار فيه إيرادات محرمة أم لا.

وهذه التجربة في الأمانة العامة للأوقاف لم يكتب لها الاستمرار؛ حيث انتهت بإحالة هذا الفريق من إدارة الرقابة والتدقيق إلى إدارة التخطيط، وقدم الفريق على إثر ذلك اعتذاره عن الاستمرار، بعد أن أمضى سنتين ونصف في عمله.

ثم صدر القرار الوزاري بإناطة مهمة التدقيق والرقابة الشرعية إلى اللجنة الشرعية، حيث تم اختيار ثلاثة أعضاء من اللجنة الشرعية للقيام بهذه المهمة، وتستغرق مدة التدقيق شهرين، بواقع يومين في الأسبوع، تقوم خلاله بالتدقيق على جميع أعمال الأمانة العامة للأوقاف.

مقارنة عن الرقابة الشرعية بين وجودها في النظم واللوائح، وبين تطبيقها على أرض الواقع، وأهم المقترحات لتطويرها:

إن الرقابة الشرعية في النظم واللوائح قد صيغت صياغة متقنة وجيدة، حيث أعطت اللوائح للجنة الشرعية صلاحيات واسعة، وألزمت الأمانة العامة للأوقاف بقراراتها، إلا أن لنا بعض الملاحظات على هذه النظم واللوائح تتمثل بالتالي:

١ – إن وجود اللجنة الشرعية في الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للأوقاف تم وفق المرسوم الأميري، إلا أن اختيار أعضاء اللجنة الشرعية يتم وفق قرارات مجلس شؤون الأوقاف، وكما ذكرنا سابقاً، فإن اللجنة الشرعية لها حق الاطلاع على محاضر مجلس شؤون الأوقاف، وبالتالي لها حق الاعتراض على قرار مجلس شؤون الأوقاف إذا تم اتخاذ بعض القرارات التي يوجد فيها مخالفات شرعية؛ لأن قرارات اللجنة الشرعية– كما جاء في النظم واللوائح– ملزمة للأمانة العامة للأوقاف، ولذلك يفترض أن يتم تشكيل اللجنة الشرعية من الجهة نفسها التي تُشكِّل مجلس شؤون الأوقاف؛ لسببين:

أ – حتى تكون اللجنة الشرعية لها استقلاليتها التامة، بحيث لا تتأثر بمجلس شؤون الأوقاف، لأن لها سلطة في الرقابة عليه، إذ كيف تراقب على مجلس شؤون الأوقاف وهو الذي يقوم بتعيينها؟

ب – إعطاء الدعم الكافي والكامل للجنة الشرعية، إذ إن لها القوة نفسها التي لمجلس شؤون الأوقاف.

٢ – جاء في النظم واللوائح أن مجلس شؤون الأوقاف يقوم باختيار رئيس اللجنة الشرعية، فقد جاء في النظام الداخلي للجنة الشرعية المادة (٩) ما يلي:

"يرأس جلسات اللجنة عضو يعينه مجلس شؤون الأوقاف من أعضاء المجلس، ويحق له التصويت، وصوته يرجح في حالة تساوي الأصوات، وفي حالة غيابه يتولى رئاسة الجلسة أكبر أعضاء اللجنة سنّاً".

بل جاء في موقع الأمانة العامة للأوقاف (www.awqaf.org) فيما يتعلق بمجلس شؤون الأوقاف ما يلي:

"يُشكِّل المجلسُ من بين أعضائه ومن غيرهم اللجانَ الدائمة التالية، التي تمارس الاختصاصات المبينة قرين كل منها كما جاء في نص المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس شؤون الوقف:

"**اللجنة الشرعية**: تختص بإبداء الرأي الشرعي في أعمال الأمانة".

وكما جاء في الموقع نفسه: بأن مجلس شؤون الوقف يتشكل من:

١ - وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية رئيساً.

٢ - أمين عام الأمانة العامة للأوقاف عضواً.

٣ - وكيل وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية عضواً.

٤ - مدير عام مؤسسة التأمينات الاجتماعية عضواً.

٥ - مدير عام بيت الزكاة عضواً.

٦ - ممثل عن وزارة المالية لا تقل درجته عن وكيل وزارة مساعد يختاره الوزير المختص عضواً.

٧ - ممثل عن الهيئة العامة للاستثمار عضواً.

٨ - ثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص يصدر بتعيينهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد قرار من مجلس الوزراء، بناء على ترشيح من وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية.

ولنا على هذا الأمر عدة ملاحظات، منها:

أ - مع احترامنا للأشخاص الذين يشغلون هذه المناصب، سواء أكانوا الحاليين منهم أم السابقين، فإنه لا يصح أن يرأس اللجنة الشرعية

عضو من مجلس شؤون الوقف، إذ إن هذه اللجنة شرعية، وقد لا يوجد من بين أعضاء مجلس شؤون الوقف من هو متخصص بالمسائل والأمور الشرعية، كما هو واضح من قرار تشكيل مجلس شؤون الوقف، فضلاً عن رئاسته للجنة الشرعية، وهذا الأمر يؤدي إلى صحة عقد اجتماعات اللجنة الشرعية، لأنه يشترط حضور ثلاثة من أعضائها الشرعيين. وهذا يعني أنه يحق لغير الشرعيين الاشتراك في اللجنة.

ب – أن اللجنة الشرعية لها حق المراقبة والتدقيق على أعمال مجلس شؤون الوقف، وبالتالي هناك تعارض في عمل رئيس اللجنة الشرعية، فكيف يكون هو من يصدر القرار، وهو الذي يراقب عليه؟

ج – أن انضواء اللجنة الشرعية تحت كنف مجلس شؤون الوقف، حيث هو من يقوم بتشكيلها، وهي من تراقب عليه، يؤثر في استقلالية اللجنة الشرعية ككيان مستقل له حق المراقبة والتدقيق.

٣ – قلنا: إن اللوائح والنظم المنظمة لعمل اللجنة الشرعية أعطت الحق للجنة الشرعية بمراقبة وتدقيق أعمال الأمانة العامة للأوقاف، إلا أن الأمانة العامة للأوقاف تفتقر إلى وجود إدارة خاصة للرقابة الشرعية؛ إذ إن حجم الأموال التي تديرها الأمانة العامة للأوقاف يعتبر ضخماً مقارنة ببعض المؤسسات المالية الإسلامية، التي تلزم هيئات الفتوى والرقابة الشرعية في تلك المؤسسات إداراتها بضرورة وجود مراقبين شرعيين يتابعون أعمال المؤسسة من الناحية الشرعية، ويقدمون تقارير عن أعمالهم لهيئة الفتوى والرقابة الشرعية، علماً بأن عمل المؤسسات المالية الإسلامية يقتصر على استثمار الأموال وتنميتها، فكيف إذا أضيف إلى هذا النشاط صرف ريع الوقف، والتأكد من أوجه الصرف بأنها مطابقة لشروط الواقف، وللسياسات العامة في الصرف في الأمانة العامة، فهذا بحاجة إلى جهاز إداري كامل لمتابعة مثل هذه الأمور، فلا يكفي أن تقوم اللجنة الشرعية بإجراء الرقابة والتدقيق الشرعي لمدة شهرين فقط، بل لابد أن تكون الرقابة بشكل دائم

ومستمر؛ حتى تتجنب الأمانة الوقوع في الأخطاء والمخالفات الشرعية، ولا أدل على ضرورة وجود هذا الجهاز من حجم المخالفات التي قام برصدها ديوان المحاسبة، حيث تنوعت بين صرف مبالغ في غير ما خصص لها، وعدم التزام الأمانة بالشروط التعاقدية مع جهات أخرى. وسوف أستعرض بعض هذه الملاحظات لتعلقها بالجانب الشرعي، وخصوصاً الرقابة الشرعية؛ للتأكيد على أهمية وجود إدارة للرقابة الشرعية في الأمانة العامة للأوقاف، حيث جاء في تقرير ديوان المحاسبة عن أعمال الأمانة العامة للأوقاف، فيما يتعلق بميزانية ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ما يلي:

أ - هناك مآخذ شابت تنفيذ الاتفاقية المبرمة بين الأمانة العامة للأوقاف ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، بشأن مصرف المساجد، حيث لم تلتزم وزارة الأوقاف بإرسال تقارير ربع سنوية حسب الاتفاقية المبرمة بين الطرفين، كما أن الوزارة قامت بصرف بعض المبالغ من غير الالتزام بالاتفاقية الموقعة[١].

ب - عدم اتخاذ الإجراءات الرقابية الكافية للتأكد من سلامة صرف مبالغ المنح والدعم المالي التي تقدمها الأمانة لبعض الجهات[٢].

ج - عدم تقيد الأمانة ببعض أحكام لائحة ضوابط استثمار الأموال الوقفية.

د - عدم وجود لائحة داخلية معتمدة تنظم أعمال وإجراءات النظارة المشتركة، وتحدد سلطات ومسؤوليات القائمين عليها.

---

(١) قامت الأمانة العامة للأوقاف بالرد على هذه الملاحظة، بأن هذه المآخذ سبق للديوان أن وجهها في تقاريره السابقة، وتم أخذ ملاحظاته والعمل بها، وأنها لم تألُ جهدًا في حث الوزارة على تنفيذ الاتفاقية كما هي، وتمت مخاطبتها بهذا الشأن مرات عديدة.

(٢) أفادت الأمانة في ردها، بأنه تم الحصول على تقارير مفصلة من بعض الجهات، وبانتظار باقي التقارير، مع الأخذ بالاعتبار إيقاف صرف أي دفعات تالية لحين تسلم تقارير الدفعات السابقة، والتدقيق عليها.

فهذه الملاحظات وغيرها، وإن كان للأمانة العامة للأوقاف ردود عليها، إلا أنها توضح مدى أهمية وجود إدارة مستقلة للرقابة الشرعية تتابع أمور الوقف بشكل يومي، فإذا كان ديوان المحاسبة كجهة خارجية استطاع أن يرصد هذه الملاحظات، فكيف بجهاز تدقيق شرعي يشرف ويراقب بشكل يومي على أعمال الأمانة العامة للأوقاف؟!

وضرورة إنشاء مثل هذه الإدارة يتأكد من خلال تقليل هذه الملاحظات، مما يعزز ثقة الواقفين بدور الأمانة، واطمئنانهم على أوقافهم، وعدم تشويش صورة الأمانة مِن قِبَل من يريد سوءاً بها.

٤ – إن الرقابة الشرعية أصبحت علماً له قواعده وضوابطه، بل أصبح علماً يدرس وينال طالبه شهادة عند اجتيازه لهذا العلم، كما هو حادث وواقع في هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية، ومقرها في مملكة البحرين، حيث استفادت من مهمة مدقق الحسابات الخارجي، وأضافت إليه ما يتعلق بجانب الرقابة الشرعية، فوجود إدارة الرقابة الشرعية في الأمانة العامة للأوقاف مهم؛ ولكن الأهم منه وجود مراقبين شرعيين مؤهلين لهذه المهمة العظيمة.

إن ذكر هذه الملاحظات لا يقلل من أهمية الدور الذي تقوم به الأمانة العامة للأوقاف، ولا يقلل من شأنها، وإنما هي محاولة مني لسد نقصها، وتطوير عملها، فكما ذكرت سابقاً؛ فإن الأمانة العامة للأوقاف تعتبر مرجعاً لباقي المؤسسات الوقفية.

الخاتمة وأهم التوصيات:

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

إن الملامح الناجحة لتجربة الأمانة العامة للأوقاف في الكويت لتدعو إلى الفخر، وإلى تعميم هذه التجربة مع تطويرها وحمايتها، ومن أهم ما يعين على تطوير الوقف: الحرص على تطوير الرقابة الشرعية عليه، فإن الناس يثقون

بعلمائهم في متابعة الأمور الشرعية، لكي يتأكدوا من أنها تسير وفق ما يريده الله عز وجل، فما أوقف الناس أموالهم إلا ابتغاء رضا الله، ولاسيما بعد نقل الإشراف على الوقف من القضاء إلى وزارات الدولة.

كما أن مما يعين على تطوير الوقف: الاستفادة من إمكانات الدولة لخدمة الوقف، سواء في الجانب الإداري أو الإشرافي أو الرقابي، لكي يحصل الوقف على تسهيلات لا تحصل عليها كثير من المؤسسات، لكونها منطوية تحت جناح الدولة.

وإن من أهم النتائج التي توصلنا إليها:

١ - أن الوقف وإن لم يعتبر في نظر القانون من الأموال العامة؛ لكونه لا يقع تحت ملك الدولة، إلَّا أن قانون حماية الأموال العامة اعتبره مالاً عامّاً، على اعتبار أن الجهة التي تتولى إدارة شؤون الوقف جهة عامة.

٢ - أن انضواء الأوقاف تحت قانون حماية الأموال العامة يعطيها حماية كبيرة، وهو ما يؤدي إلى ثقة أكبر من الواقفين بأن أوقافهم لن تمس أو يُعتدَى عليها.

٣ - أن الدولة لها ولاية على الأوقاف، سواء في تنظيمها أو حمايتها أو إدارتها أو الإشراف عليها، فلها أن تتخذ كل الوسائل التي تحافظ على الوقف وتنميته.

وإن من أهم التوصيات التي توصلت إليها ما يلي:

١ - من الضروري أن تقوم الدولة بتغليظ عقوبة وتجريم كل من يتعدى على الوقف، على اعتبار أن الوقف يحقق مصلحة عامة للدولة، ويساهم في تنمية قطاعات مختلفة فيها.

٢ - ضرورة اهتمام الدولة بالرقابة الشرعية كمهنة تحتاج إلى رعاية وتطوير، فتقرر في المناهج الدراسية الجامعية هذا التخصص، لتخريج دفعات من الطلاب تحتاج إليهم المؤسسات على اختلاف أنواعها.

٣ - من الضروري تعيين هيئة للفتوى والرقابة الشرعية من العلماء الموثوق بهم تشرف وتراقب على أعمال الوقف، وتصدر تقريراً يبين مدى التزام أمانة

الوقف بالأحكام الشرعية، مما يعطي الثقة للناس بأن أوقافهم تحقق الهدف المقصود منها.

٤ – لابد أن تكون هيئة الفتوى والرقابة الشرعية مستقلة عن الموظفين التنفيذيين، تتبع أعلى الهرم الإداري للوقف، ويتم تعيينها من الجهة التي تعين مجلس شؤون الوقف.

٥ – أن تستفيد الرقابة الشرعية في عملها من مهنة المدقق المحاسبي، إذ إن هناك شبهاً كبيراً في أهداف كل منهما.

٦ – أن يتم إنشاء جهاز رقابي شرعي في المؤسسات الوقفية، يقوم بمتابعة تنفيذ قرارات الهيئة، والتدقيق على شؤون الوقف، وأن يرفع تقارير بصورة دورية لهيئة الفتوى والرقابة الشرعية.

٧ – أن تهتم المؤسسة بجانب التدريب والتثقيف الشرعي للموظفين، وأن يساهم أعضاء هيئة الفتوى في هذا التدريب.

هذا وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، سيدنا محمد وعلى آله وصبحه أجمعين.

﴿رَبَّنَا لاَ تُؤَاخِذْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلاَ تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلاَ تُحَمِّلْنَا مَا لاَ طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَاغْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَآ أَنتَ مَوْلاَنَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ﴾.

المصادر والمراجع

١ – أحكام التصرف في أملاك الدولة العامة والخاصة في ضوء القضاء والفقه للمستشار أسامة عثمان، منشأة المعارف بالإسكندرية.

٢ – أعمال منتدى قضايا الوقف الرابع – أبحاث ومناقشات المنتدى الرابع الذي نظمته الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالمملكة المغربية والبنك الإسلامي للتنمية، الرباط، ٢٠٠٩.

٣ – الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة، د. محمد السيد سرايا، الدار الجامعية ١٩٨٦.

٤ – الأحكام السلطانية والولايات الدينية علي بن محمد الماوردي، دار الكتب العلمية، بيروت.

٥ – الأشباه والنظائر، زين الدين بن إبراهيم ابن نجيم، دار الفكر – دمشق – الطبعة الثانية ١٩٩٩.

٦ – الأشباه والنظائر، جلال الدين عبد الرحمن بن أبي بكر السيوطي، بيروت، دار الكتاب العربي، ١٩٩٣م.

٧ – الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف، علاء الدين أبو الحسن علي بن سليمان المرداوي، بيت الأفكار الدولية، لبنان، ٢٠٠٤م.

٨ – البحر الرائق شرح كنز الدقائق زين الدين بن إبراهيم بن محمد ابن نجيم، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠٢م.

٩ – البحر المحيط في أصول الفقه، بدر الدين محمد بن بهادر الزركشي، وزارة الأوقاف الكويتية ١٩٩٢م.

١٠– التاج والإكليل لمختصر خليل بهامش مواهب الجليل، للمواق، دار عالم الكتب، المملكة العربية السعودية – ٢٠٠٣م.

١١– الحاوي الكبير في فقه مذهب الإمام الشافعي، علي بن محمد الماوردي، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى ١٩٩٩م.

١٢- الذخيرة، شهاب الدين أحمد بن إدريس القرافي، دار الغرب الإسلامي، تونس ٢٠٠٨م.
١٣- الرقابة المالية العليا، فهمي محمود شكري، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع.
١٤- الرقابة المالية في الإسلام د. عوف الكفرواي، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفني.
١٥- الرقابة على أعمال الإجارة د. محمود سامي جمال الدين، مؤسسة دار الكويت.
١٦- الرقابة في المنظمات والأجهزة العامة د. فضل الفضلي
١٧- الشرح الصغير على أقرب المسالك إلى مذهب الإمام مالك، أحمد بن أحمد الدردير، دار المعارف، القاهرة.
١٨- عقد الجواهر الثمينة في مذهب عالم المدينة، جلال الدين ابن شاس، دار الغرب الإسلامي، ٢٠٠٣م.
١٩- الفواكه الدواني على رسالة أبي زيد القيرواني، أحمد بن غنيم النفراوي المكتبة العصرية، بيروت الطبعة الأولى ٢٠٠٥.
٢٠- القوانين الفقهية، محمد بن أحمد ابن جزي، دار الفكر، دمشق.
٢١- المحلى في شرح المجلى بالحجج والآثار، علي بن أحمد ابن حزم، بيت الأفكار الدولية.
٢٢- المدخل الفقهي العام، مصطفى الزرقا، دار القلم، دمشق ١٩٩٨م.
٢٣- المستصفي في علم الأصول، محمد بن محمدالغزالي، دار العلوم الحديثة، بيروت.
٢٤- المصباح المنير، أحمد بن محمد بن علي الفيومي، لبنان ناشرون، بيروت ٢٠٠١م.
٢٥- المغني والشرح الكبير على متن المقنع، ابن قدامة، موفق الدين. دار الفكر، بيروت ١٩٨٤م.
٢٦- النظام القانوني للأملاك العامة والخاصة المملوكة للدولة وللأشخاص

الاعتبارية ولهيئات المواني المصرية، للدكتور أحمد محمود جمعة، منشأة المعارف بالإسكندرية سنة الطبع ٢٠٠٩.

٢٧- الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، للدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا، دار المطبوعات الجامعية.

٢٨- بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، علاء الدين الكاساني، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت ١٩٩٧م.

٢٩- تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق، فخر الدين عثمان بن علي الزيلعي، المطبعة الكبرى الأميرية ١٣١٤هـ.

٣٠- تحرير الأحكام في تدبير أهل الإسلام، بدر الدين بن جماعة، طبعة رئاسة المحاكم الشرعية والشؤون الدينية بدولة قطر، الطبعة الثانية ١٩٨٧.

٣١- تحفة المحتاج بشرح المنهاج مع حواشي الشرواني وابن القاسم لابن حجر الهيتمي، دار صادر، بيروت.

٣٢- الرقابة على القطاع العام ومدى تأثيرها على استقلاله، المكتب المصري الحديث

٣٣- حسن المحاضرة في تاريخ مصر والقاهرة لجلال الدين السيوطي، دار إحياء الكتب العربية، عيسى البابي الحلبي، الطبعة الأولى ١٩٦٨

٣٤- رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار، محمد أمين ابن عابدين، دار الكتب العلمية، ١٩٩٤م.

٣٥- شرح حدود ابن عرفة، محمد الأنصاري الرصاع، دار الغرب الإسلامي في تونس، الطبعة الأولى ١٩٩٣.

٣٦- شرح صحيح مسلم، يحيى بن شرف النووي، دار إحياء التراث العربي.

٣٧- شرح منتهى الإرادات، منصور بن يوسف بن إدريس البهوتي، عالم الكتب، بيروت ١٩٩٣م.

٣٨- غياث الأمم في التياث الظُّلَم للإمام عبد الملك بن عبد الله الجويني، دار الدعوة، الاسكندرية.

٣٩- الفتاوى، عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام، دار المعرفة، بيروت، الطبعة الأولى ١٩٨٦.

٤٠- شرح فتح القدير، كمال الدين محمد بن عبد الواحد ابن الهمام، دار إحياء التراث العربي.

٤١- قاعدة تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة وتطبيقاتها الفقهية والقانونية في مجال المعاملات المعاصرة، محمد محمود طلافحة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة في جامعة اليرموك في المملكة الأردنية الهاشمية.

٤٢- كشاف القناع عن متن الإقناع، منصور بن يونس بن إدريس البهوتي، دار الفكر، بيروت ١٩٩٢م.

٤٣- مجموع الفتاوى، ابن تيمية، أحمد، طبع على نفقة ورثة عبد الرحمن بن محمد بن قاسم، الرياض، ٢٠٠٢م.

٤٤- محاضرات في الوقف للإمام محمد أبو زهرة، دار الفكر العربي.

٤٥- مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، محمد الشربيني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٥٨م.

٤٦- نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، للرملي، دار الكتب العلمية

٤٧- نهاية المطلب في دراية المذهب، عبد الملك بن عبد الله الجويني، من إصدارات وزارة الأوقاف القطرية، ٢٠٠٧م.

٤٨- ولاية الدولة على الوقف المشكلات والحلول. د. عبد الله النجار بحث مقدم للمؤتمر الثاني للأوقاف، جامعة أم القرى، شوال ١٤٢٧هـ.

٤٩- ولاية الدولة على الوقف المشكلات والحلول، أ. د. محمد الدسوقي مقدم لمؤتمر الأوقاف الثاني – جامعة أم القرى.

٥٠- الموسوعة الفقهية، وزارة الأوقاف الكويتية، الكويت ١٩٩٠م.

State's Domain to Control Endowment

Dr. Esam Khalf Al-Enezi

Endowment or Waqf played an important role in the life of Muslims, particularly if it is allocated for charity purposes. the more security that Endowers feel on their endowments the more desire they have to allocate endowments, but if they feel that their endowments are not secured, people will be less wiling to allocate their funds for endowments. therefore the State has an important role to assure people of the secure condition of their endowments through the enactment of the necessary legislation for protection, whether such endowments are considered as public or private Funds, also through the Authorities which supervise endowments. the Legislative Islamic Control supervised by scholars of Islamic Provsions has an important role to enhance people's confidence in the Endowments Institutions which supervise their endowments, therefore such aspect should be supported so that people are assured that the outcome of their endowments are spent for the desired purposes.